



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위 논문

옥인1구역 주택재개발사업 전개과정에 나타난  
역사도심 노후주거지의 보존특성 해석

Conservation characteristics of old housing in historic urban cores:  
a case study of the Ok-in 1 redevelopment project in Seoul

2019년 2월

서울대학교 대학원  
협동과정 도시설계학 전공  
이 화 연

## 국문초록

서울시는 최근 한양도성 내부지역을 역사문화중심으로 설정하고, 그 안에서 추진되고 있던 주거환경 정비사업구역인 사직2, 옥인1, 충신1지구를 역사문화가치의 보존을 이유로 직권해제 하였다. 특히 사직2구역과 옥인1구역은 사업시행승인까지 받은 후 관리처분인가를 준비하던 과정에서 중단된 것으로, 이미 시간과 경제적 비용이 상당부분 투입되었기에 사업추진 관계자 및 주민의 반발과 갈등, 경제적 손실이 뒤따를 수밖에 없었다. 본 연구는 손실과 위험을 감수하면서까지 사업을 중단할 정도로 이들 지역이 역사환경적으로 중요한 곳이라면, 왜 정비사업을 추진하던 과정에서는 이러한 측면이 부각되지 않은 채 일반적인 재개발사업으로 추진된 것인가에 대한 의문에서 출발하였다. 그리고 지금 이곳이 새롭게 역사적 가치를 주목받게 된 이유는 무엇인가를 밝히고자 하였다. 즉, 무엇이 철거를 앞둔 개발사업을 중단시켜야만 할 정도로 강력한 보존을 야기한 것인가의 답을 구하는 것을 본 연구의 목적으로 삼았다.

이를 위해 연구는 크게 다음의 두 가지 과정으로 진행되었다. 첫째, 옥인1구역 주택재개발사업의 추진을 중단시킬 정도로 강력한 보존이 나타나게 된 복합적인 유인을 사업의 과정을 통해 이해하는 것이다. 이를 위하여 사업의 추진과정과 그 안에서 나타나는 주체별 행위와 상관관계, 사업이 전환되게 되는 맥락을 고찰하였다. 둘째, 옥인1구역이라는 역사도심 노후주거지에서 나타나는 보존관리 특성을 앞서 진행된 옥인1구역의 보존관리 전환을 유인한 구조적 특성에 기반하여 도출하였다. 옥인1구역의 어떠한 특성이 정비사업과 보존관리를 혼재하게 만든 것인가의 관점 해석이 된다.

옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리 사업으로 전환되도록 유인한 주된 과정적 특성은 다음과 같이 나타났다.

첫째, 옥인1구역 주택재개발사업을 중단시키고 보존관리로 전환하게 된 가장 강력하고 직접적인 배경은 정치적 지형변화에 따른 정책적 변화와 추진의지였다. 사업의 전개과정에서 옥인1구역에 대한 가치인식과 태도가 급변하게 되는 시기는 서울시 보궐선거로 인해 정비사업의 최종 결정권자인 시장이 변경되는 시기와 일치하는 것을 확인할 수 있었다. 정치지형의 변화는 기존에 추진되던 정책에 대한 문제의식에서 새로운 정책적 프레임을 야기하였고, 그에 대한 강한 추진의지로 이어졌다. 당시 새로 선임된 시장측이 지니던 강한 문제의식에는 정비사업 및 뉴타운 사업지구 과다지정으로 인해 표출된 사업부진 문제, 주거다양성 저하 문제, 지나친 토건 위주사업으로 인한 역사환

경 소멸에 대한 위기의식 등이 포함돼 있었다.

둘째, 변화된 관련 정책들은 옥인1구역을 보존관리 대상으로 재설정하고 강제하는 외연적 근거로 작용하였다. 대표적으로 주거환경 정비사업에 대한 문제의식과 해결을 위한 정책적 전환의지는 ‘뉴타운출구전략’을 통해 실행되었고, 옥인1구역의 보존관리 전환은 뉴타운출구전략과 흐름을 함께하였다. 동시에 서울 도심부에 대한 역사적 가치 인식은 한양도성의 세계유산등재 추진, 역사문화중심으로의 보존관리 계획 등을 통해 옥인1구역이 보존관리 주거로 재설정되는 정책적 적용범주가 되었다. 특히 한양도성 세계유산 등재추진은 유네스코(UNESCO)라는 국제기구에 의해 설정된 공식 일정에 맞춰 기준 및 조건들이 갖춰져야 했고, 세계유산이라는 지위가 갖는 명예로 인해 정책을 강제하는 동력으로 작용할 수 있었다. 옥인1구역은 한양도성의 세계유산 등재추진과 직간접적으로 결부되었으며, 훗날 작성되는 도심부관리 계획을 통해 결과적으로는 직접적인 관련 지역으로 확인되어 나타나게 된다.

셋째, 경제적 이해관계의 차이로 옥인1구역의 보존관리를 지지하는 주민그룹이 등장하였다. 내부 주민들의 경제적 이해관계에 따라 추구하는 바가 달라지는 계기는 크게 두 가지 사건에 기인하였다. 첫째, 2008년 글로벌 금융위기 발생으로 인한 건설경기 악화 및 부동산시장 침체이고, 둘째, 그럼에도 불구하고 옥인1구역과 인접한 지역인 북촌과 서촌지역 일대의 개별자산가치가 급등하게 됨에 따라 가로변 대형필지 소유 주민들을 중심으로 재개발사업에 대한 회의적 목소리가 높아졌다. 내부 소형필지 주민들과 가로변 대형필지 주민들이 자산소유 형태에 따라 재개발사업에 대한 입장이 갈리면서, 보존관리에 우호적인 주민들은 서울시와 보존을 주장하는 인근 시민단체들에 동조하게 되었다. 내부 주민의 보존관리에 대한 동조는 적극적으로 개발사업의 반대 여론을 형성하고, 외부의 보존운동 시민단체와 서울시의 보존관리 움직임에 대해 힘을 실어주는 역할을 하게 되었다.

넷째, 정비사업 추진과정의 역사환경 해석 및 관리방식에 한계가 존재했다. 옥인1구역이 보존관리 대상으로 전환되는 배경에는 옥인1구역 내부 한옥 자체의 가치보다 옥인동 지형과 마을흔적, 주변의 다양한 생활문화유산, 지역의 입지적 특성 및 가치 등과 같이 다양한 고려에 입각한 것이었다. 그러나 정비사업이 추진되던 과정에서 이러한 옥인1구역의 특성이 고려될 수 있는 장치가 부재했다. 일정기준 이상의 한옥군집율을 충족시키거나 문화재 관련 법정구역으로 지정되지 않은 지역에 대해서는 역사환경으로서 검토될 수 있는 기준이나 관리의 근거가 없었다. 특히 옥인1구역은 지역 내 역사적



특성을 정비계획 수립과정에서 고려하고자 적극적으로 해석하고 반영하는 계획적 시도가 다른 유사지역과 차별화되어 나타나곤 했으나, 이를 긍정적으로 검토하고 수용할 수 있는 절차적 도구가 부재했기에, 재개발사업의 수월한 추진과 사업성에 기반한 계획안으로 점차 변화됨을 볼 수 있었다.

옥인1구역이 보존관리로 전환되는 과정적 유인을 통해 알 수 있는 역사도심 노후주거지로서 옥인1구역에 나타난 보존관리 특성은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 옥인1구역은 정치적 지형변화에 따라 좌우될 수 있는 지역으로, 정책결정권자가 어떻게 지역의 가치를 받아들이느냐에 따라 개발이 시급한 지역으로부터 반드시 보존해야 하는 지역으로 정책적 기조가 전환되어 전혀 다른 정책 및 사업이 전개되었다. 둘째, 자산의 소유형태 및 주민 간 이해관계에 따라 보존과 개발을 동시에 요구받는 지역이었다. 지역 자체에 대한 역사적 배경과 자원에 대한 보존가치에 대한 인식 보다는 경제적 가치창출의 이해관계 변화에 기반하여, 보존과 개발의 지지세력이 나뉘었다. 셋째, 역사환경적 특성이 고려되지 않는 정비사업 관리대상으로, 지역이 지니는 역사성에서 비롯되는 생활문화자원이나 주변환경적 맥락과 상관없이 여타 다른 정비사업지구와 동일한 관리기준과 절차적 적용을 받았다.

이들 특성을 종합해 보면, 옥인1구역은 역사환경으로서 보존관리하기 애매한 정의되지 않은 정비사업 관리대상으로, 확대되어 나타나는 보존관리 대상으로서 가치에 대한 해석과 관리기준, 체계 등이 부재한 지역이었다. 따라서 내부 주민의 이해관계 및 정책 결정권자인 서울시장의 변화에 따라 보존과 개발의 양극단을 오가게 되었다는 것을 알 수 있다.

옥인1구역과 같이 문화유산으로서 직접적인 보존관리 대상은 아닐지라도, 지역의 역사적 위상과 주변 생활문화자원과의 관계, 도심부라는 입지적 맥락과 특성, 눈으로 보이지 않지만 존재하는 역사적 상징성 등과 같이 역사적 장소와 경관적 가치를 어떻게 해석하고 관리할 것인가에 대한 학술적 정책적 논의가 구체적으로 필요한 시점이다.

주요어: 도시보존, 역사도심, 노후 주거지, 옥인동, 역사환경 보존, 주거지 정비

학번: 2009-30908



# 목 차

---

## 1. 서 론

1.1 연구의 배경	5
1.2 연구의 목적과 질문	7
1.3 연구의 내용과 방법	9
1.3.1 연구의 방법	9
1.3.1 사례의 선정	13
1.3.1 분석의 자료 및 방법	14

## 2. 이론 및 선행연구 고찰

2.1 도시 보존의 이론적 전개	21
2.1.1 도시 역사환경의 가치인식 및 관리 전개	21
2.1.2 도시 역사환경의 보존관리 접근 경향	25
2.2 선행연구 고찰	27
2.2.1 국내 역사환경의 보존관리에 관한 연구	27
2.2.2 국내 주거환경의 보존관리에 관한 연구	29
2.3 연구의 차별적 관점	30

## 3. 옥인1구역의 대상지 특성

3.1 옥인1구역 주거지 형성 역사 및 공간변천	35
3.1.1 조선시대: 양반계층의 별장과 위향시사 발원지	35
3.1.2 일제강점기: 친일 권력가의 상징적 경관	37
3.1.3 광복 후 - 한국전쟁: 적산의 국유화와 교체권력의 공간	39
3.1.4 한국전쟁 이후: 상경인구 유입에 따른 밀집주거지 형성	41
3.1.5 주거지 형성과정에 나타난 옥인1구역의 특성	42
3.2 옥인1구역 주택재개발사업의 개요 및 현황	43
3.2.1 옥인1구역 주택재개발 정비구역의 개요	43
3.2.2 옥인1구역 주택재개발사업의 현황	44

# 목 차

---

## 4. 옥인1구역의 정책 및 제도적 관리 맥락

4.1 주거환경 정비 및 관리	49
4.1.1 서울시의 주거환경 정비 및 관리	49
4.1.2 옥인1구역의 주거환경 관리	53
4.2 도심부 관리	56
4.2.1 서울 도심부 관리의 전개	56
4.2.2 서울 도심부로서의 옥인1구역 관리	59
4.3 역사환경 보존관리	62
4.3.1 서울의 역사환경 보존관리 전개	62
4.3.2 한양도성의 세계유산 등재 추진과정	65
4.3.3 역사환경으로서의 옥인1구역 관리	67
4.4 소결; 옥인1구역의 관리맥락	68

## 5. 옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정

5.1 옥인1구역 주택재개발사업의 추진과정	71
5.1.1 정비예정구역 지정과 조합설립추진위원회의 승인(2004)	71
5.1.2 정비구역 지정(2005-2007)	76
5.1.3 사업시행인가(2008-2009)	90
5.2 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정	101
5.2.1 관리처분계획인가(2010-2017)	101
5.2.2 정비구역 지정해제(2016-2018)	123
5.3 소 결	137
5.3.1 옥인1구역 주택재개발사업의 과정적 특성	137
5.3.2 옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 특성	138

# 목 차

---

6. 옥인1구역 주택재개발사업 보존관리 전환과정에 나타난 특성 해석	
6.1 정치적 지형변화에 따른 보존관리 전환	143
6.1.1 정치적 지형변화에 따른 옥인1구역 행정처리 태도 변화	143
6.1.2 인허가 결정권에 따른 보존관리 전환과정	146
6.1.3 정치지형에 따라 달라진 옥인1구역 보존가치와 정책적 적용변화	147
6.2 한양도성 세계유산 등재추진과 옥인1구역의 보존관리 전환	149
6.2.1 한양도성의 세계유산 등재추진	149
6.2.2 세계유산의 특수한 보존지위와 힘	150
6.2.3 한양도성의 세계유산 등재추진과 옥인1구역의 관계	153
6.3 옥인1구역 주택재개발사업의 역사환경 관리	154
6.3.1 사업추진과정에 나타난 역사환경 관리	154
6.3.2 역사환경에 대한 적극적인 계획 반영시도와 수렴의 부재	154
6.3.3 역사환경 관리범위 확대에 대한 관리방법의 부재	156
6.4 보존관리의 경제적 가치인식 변화	157
6.4.1 옥인1구역의 보존관리 전환과정에서 나타난 주민 갈등 및 분열	157
6.4.2 재개발사업과 보존관리 간 자산가치 상승률의 역전	157
6.4.3 이해관계 갈등에서 비롯된 개발사업의 반대와 옥인1구역 보존	159
7. 연구의 종합 및 결론	
7.1 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환구조	163
7.2 옥인1구역 주택재개발사업에 나타난 도심부 노후주거지 보존특성	166
7.3 연구의 의의 및 한계	167
참고문헌	169

# 목 차

## ■ 표

표1)	연구의 흐름	11
표2)	사례 선정대상 사업의 추진현황 비교	13
표3)	옥인1구역 주거지 형성역사 및 공간변천 분석자료	14
표4)	옥인1구역 관리특성 분석자료	15
표5)	옥인1구역 주택재개발사업 추진과정 분석자료	16
표6)	옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 분석자료	17
표7)	옥인동 47번지 토지대장 기록	37
표8)	광복 후 벽수산장의 소유주체 및 용도변화	40
표9)	옥인1구역 주택재개발사업 개요	44
표10)	옥인1구역 주택재개발사업 전개과정	45
표11)	서울 도심부 관리 흐름과 옥인1구역의 관계	61
표12)	서울 역사환경 관리 흐름과 옥인1구역의 관계	64
표13)	한양도성의 세계유산 등재추진 준비과정	66
표14)	옥인1구역 주택재개발사업 조합설립 추진위원회 승인 동의율	74
표15)	관련부서 협의결과 통보 공문 내용	78
표16)	옥인1구역 정비계획안의 종로구의회 의견	79
표17)	종로구 도시계획위원회 자문 내용	80
표18)	서울시 건축위원회 공동주택 심의기준	81
표19)	옥인1구역 정비구역 지정과정 작성 계획안 변화	83
표20)	옥인1구역 주택재개발사업 조합설립인가 동의율	84
표21)	정비기본계획 수립 과정 계획안_초기 제출 계획안	85
표22)	정비기본계획 수립 과정 계획안_구역지정 통과 안	85
표23)	정비구역지정 직후 발표된 기사와 관점	87
표24)	정비구역 지정단계의 역사환경에 대한 공공 태도	89
표25)	옥인1구역 내 문화재 현황 및 처리방향	92
표26)	옥인1구역 주변 문화재 현황	93
표27)	문화재지표조사의 고찰 및 종합의견	94
표28)	옥인1구역 사업시행인가를 위한 건축심의 결과	95
표29)	설계업체 재선정 후 조합측에 게시한 K사 의견	98
표30)	사업시행계획 작성업체 선정을 위한 G사 발표내용	99
표31)	사업시행계획 작성업체 선정을 위한 G사 계획안	100
표32)	사업시행계획 추진과정의 공공 지역자원 관리 태도	100
표33)	옥인1구역 주택재개발사업 관리처분계획인가 진행과정	103
표34)	서울시와 조합측의 한옥보존에 대한 입장변화	105
표35)	사업시행인가 당시 제시되었던 조건	108
표36)	관리처분인가 추진과정에 협의된 계획안	109
표37)	옥인1구역 갈등조정위원회 진행 과정	110

# 목 차

## ■ 표

표38)	서울시장 2차면담 후 작성된 협의 계획안	112
표39)	서울시장 면담을 통한 협의 과정	113
표40)	비상대책위원회와 조합 측의 갈등내용	116
표41)	비상대책위원회의 사업무산 주장에 대한 주민 의견	118
표42)	재개발사업 찬성주민과 반대주민의 역사환경 가치인식 차이	120
표43)	옥인1구역 주택재개발사업에 대한 종로구청장의 태도 변화	121
표44)	서울시와 옥인1구역 조합 간 협의 계획안	122
표45)	옥인1구역 주택재개발사업의 정비구역 지정해제 과정	123
표46)	옥인1구역 직권해제 근거 조례조항의 무효여부	127
표47)	옥인1구역 직권해제 근거 조례조항의 조건 충족 여부	128
표48)	주거환경관리사업 전환에 대한 옥인1구역 조합 측 요구	130
표49)	서울시와 합의 후 조합원에게 작성한 조합장의 글	134
표50)	주거환경관리사업 워크숍 참여 주민의 옥인1구역 가치인식	135
표51)	서울시가 재판에서 소명한 옥인1구역의 보존가치	136
표52)	옥인1구역 주택재개발사업에 대한 종로구청장 태도변화	146
표53)	한양도성과 주변관리 연구 및 수립 계획안	149
표54)	세운4구역 도시환경정비사업 진행경과	152
표55)	옥인1구역에 대한 한양도성 연결부 관리권역 포함 여부	153
표56)	정비기본계획 수립과정에 나타난 지역자원의 고려 변화	155
표57)	옥인1구역과 주변 정비사업구역 계획안 비교	156
표58)	북촌, 서촌지역 부동산 가치상승 변화	158

## ■ 그림

그림1)	연구 질문의 구성	8
그림2)	18세기 조선시대 옥인1구역의 위치 및 경관	35
그림3)	시화집 옥계청류첩에 묘사된 송석원 모습	36
그림4)	대경성부대관에 묘사된 벽수산장 및 옥인동 47번지 일대	38
그림5)	1920년대 지도와 현 옥인1구역의 지정범위 경계 대조	39
그림6)	1951년 한국전쟁 후 경복궁 일대의 모습	40
그림7)	옥인동 47번지 시기별 지적변화	41
그림8)	벽수산장 터 고급주택가 모습	42
그림9)	옥인1구역 밀집주거 모습	42
그림10)	옥인1구역 위치도	43
그림11)	2004 주거환경 정비사업 예정지구 지정	54
그림12)	서울시 주거환경 관리매락과 옥인1구역 적용변화	55
그림13)	서울시 도심부 관리매락과 옥인1구역 적용변화	60
그림14)	서울시 역사환경 관리매락과 옥인1구역 적용변화	67
그림15)	옥인1구역 정비사업 예정구역 선정과 정비방식 결정과정	73

# 목 차

## ■ 그림

그림16)	정비구역 지정과정 참여업체의 제시 계획안	74
그림17)	옥인1구역 주택재개발사업의 정비구역 지정과정	77
그림18)	정비구역지정 추진과정에서 나타나는 주민 갈등양상	82
그림19)	옥인1구역 주택재개발사업의 사업시행계획 승인 과정	91
그림20)	사업시행인가 추진과정에 나타난 주민 갈등양상	96
그림21)	사업시행계획 수립을 위한 설계업체 입찰공고	97
그림22)	종로구청의 관리처분인가 4차 처리기간 연장 요청	106
그림23)	옥인1구역 관리처분인가 거부처분 취소 소송과정	107
그림24)	관리처분인가 추진과정에 나타난 주민갈등 및 분열	115
그림25)	관리처분인가 행정처리 과정에 나타난 공공의 태도변화	121
그림26)	옥인1구역 주택재개발사업의 직권해제 관련 소송	125
그림27)	코디네이터 파견과 사업방식 전환 협의과정	131
그림28)	직권해제 후 재개발사업 찬성주민과 반대주민의 대응	132
그림29)	서울시 측에서 작성 제시한 주거환경관리사업 계획안	133
그림30)	서울시장 보궐선거에서 제시한 P의 10대 정책공약	144
그림31)	옥인1구역 주택재개발사업에 대한 서울시의 태도변화	145
그림32)	한양도성 연결지역 관리권역과 옥인1구역	150
그림33)	옥인1구역 추진과정에 나타난 역사환경 관리	155
그림34)	옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정	165



## 1. 서론



## 1. 서론

도시개발을 추진할 때 잠재적인 반대 세력으로 흔히 문화유산(지정보호 여부를 떠나)이 지목되곤 한다. 문화유산을 관리함에 있어서도 도시의 개발압력은 가장 강력하고도 대표적인 위협요소로 인식되어 왔다 (Getty Conservation Institute, 2010). 도시개발과 유산보존은 이처럼 도시관리에 있어 대척점에 자리 잡고 있지만 공존하는 동전의 양면과도 같은 특성을 보이며 도시관리에서 지속적인 논의의 화두로 자리잡아왔다(Pereira Roders and Van Oers, 2014; Van Oers and Pereira Roders, 2014; Araoz, 2013).

도시개발과 문화유산 보존의 대립관계는 보존해야 할 대상으로 인식되는 ‘문화유산’의 개념적 범주가 확대되면서 더욱 복잡하게 변화되었다. 기념비적 대상 위주로 보존을 추구하던 과거와 달리, 이제는 시기적으로 가까운 근대건축물, 물리적으로 실체가 존재하지 않는 역사적 장소, 크게는 경관적 범주에 이르기까지 보존해야 할 대상으로서 시간적 공간적 범위가 확대되었다(Jokilehto, 1998; Ahma, 2006; Vecco, 2010; 강동진&최동식, 2002; 김기호, 2004; 채해인, 2012; 이화연, 2018 등). 그리고 그에 따르는 보존관리의 접근이 다양화되기도 하지만, 동시에 예상치 못한 더 많은 문제가 야기되기도 한다(Getty Conservation Institute, 2010).

최근 서울시는 한양도성 내부지역을 서울의 역사문화중심으로 설정하고, 그 안에서의 개발을 총체적으로 관리하는 좀 더 광범위하고 적극적인 보존의 태도를 취하고 있다(서울특별시, 2015). 그리고 그러한 정책적 기조전환 과정에서 기존에 주거환경 정비사업 지구로 지정되어 재개발사업을 진행 중에 있던 옥인1, 사직2, 충신1지구를 역사문화가치 보전을 이유로 지정해제 하였다. 또한 재개발사업의 관리처분인가까지 내려진 무악동 46번지는 옥바라지 골목이라는 생활문화유산 가치를 이유로 철거과정에서 갈등을 겪던 중, 서울시의 개입으로 남은 건물과 골목길을 보존하는 절충안이 합의에 이른 후에야 사업이 재개될 수 있었다<sup>1)</sup>. 이는 과거에는 노후주거지의 개발을 우선시하여 도시의 유산들이 멸실되는 상황이 잦았던 반면, 보존을 위해 이미 상당부분 진척된 정비사업을 중단시킬 정도로 현 시점에서 공공이 보이는 보존에 대한 태도가 변화했음을 엿볼 수 있는 대목이다.

노후주거지에서 정비사업은 이익창출을 위한 수단일 수도 있지만, 열악한 주거환경의

---

1) 이태수, *옥바라지*, '골목' '보존해 개발한다....역사가넘공간 마련', 2016.08.26., 연합뉴스

개선 도구이기도 하다. 또한 정비사업이 진행되기 위해서는 법과 제도적 절차를 통한 검증 절차를 거치도록 되어있으며, 사업의 추진절차를 거치는 과정에서는 다양한 이해관계자의 시간적 경제적 비용이 투입되기도 한다. 따라서 정비사업을 기획단계가 아닌 상당부분 진척된 상태에서 중단하는 것은 다수의 갈등과 피해자 유발로 이어지는 것이 당연한 수순이다<sup>2)</sup>. 그럼에도 불구하고 사업을 중단하게 되었다는 것은, 그만큼 이들 노후주거지에 대해 보존을 요구하는 강력하고 새로운 당위가 출현했거나 혹은 기존 정비사업 추진프로세스에서 보존의 당위를 충분히 관리하지 못했다는 반증일 수도 있다.

본 논문은 현 시점에서 도심부 노후주거지라는 장소에서 벌어지는 보존과 개발 행위의 다이내믹스가 달라졌음을 인지하고, 강력한 보존의지로 인한 정비(재개발)사업의 중단이 나타내는 우리의 현재 ‘도시보존(Urban Conservation)’의 실체를 주목하고자 한다. 과연 무엇이 철거를 앞둔 개발사업을 중단시킬 정도로 강력한 보존을 야기한 것인가의 답을 구해보는 것이다. 이를 위해 본 연구는 역사문화가치 보존을 이유로 구역지정을 해제하고 갈등 끝에 합의에 이르는 일련의 과정을 특수한 하나의 도시보존 행위로 간주하고, 이러한 보존 행위가 나타나게 된 배경과 추진과정의 해석을 통해 왜 그리고 어떻게 발생한 것인지를 밝히고자 한다. 특수한 하나의 사례로 그칠 수도 있지만, 현재 서울 곳곳에서 ‘보존’을 이유로 행해지는 다양한 범주의 정책과 사업들이 노후주거지 정비와 복잡하게 얽혀있는 상황에서 도시보존(urban conservation)의 지형을 이해할 수 있는 좋은 실마리가 될 것으로 기대한다.

분석의 사례 대상으로는 ‘옥인1구역 주택재개발사업’으로 선정하였다. 본 연구는 특정행위에 대한 옳고 그름의 판단을 가늠하는 것이 아닌, 특수한 하나의 현상으로서 사례를 해석하는 것임을 미리 밝혀둔다.

본 장에서는 연구의 배경을 더 소개하고, 연구가 지나는 문제의식과 질문, 목적을 구현하기 위한 연구흐름과 방법을 소개한다.

---

2) 실제 지정해제 된 구역 가운데 옥인1구역과 사직2구역은 다수의 소송을 진행하였다.

## 1. 서론

1.1 연구의 배경

1.2 연구의 목적과 질문

1.3 연구의 내용 및 방법



## 1.1 연구의 배경

2005년 국내 도시화율이 90%를 넘어선 이후로도, 우리의 도시지역 인구는 지속적으로 증가추세에 있다<sup>3)</sup>. 이는 소위 도시의 시대(Urban Age)<sup>4)</sup>로 불리는 현대사회의 조류로서 우리나라 역시 그 안에서 예외일 수 없다는 의미일 수 있다. 19세기 후반 이후 전 세계적으로 이뤄진 급격한 도시화와 도시성장, 도시재건(renewal)은 현재도 진행중에 있다. 이러한 도시와 도시환경은 20세기 후반 새로운 글로벌 시대의 경제, 정치적 변화가 커짐에 따라, 도시들의 중심 도시를 만들고자 하는 노력으로 이어졌다(Sassen, 2011). 이 과정에서 도시는 복잡한 관리의 대상이 되었으며, 창의(Creativity), 스마트(Smart) 등과 같은 전략적 돌파구를 마련하게 되었다(De Jong et al., 2015). 그리고 이러한 맥락에서 도시지역이 보유한 특유의 문화와 관련 자원(Cultural Resources)들은 21세기 도시의 매력을 증가시키는 전략적 도구로서 잠재력을 인정받게 된다. (Florida, 2014; Lazrak et al., 2013).

서울시도 최근 위와 같은 맥락에서 글로벌 중심도시라는 전략적 기치 아래 한양도성지역을 역사문화중심 지역으로 설정하고, 역사도심의 고유한 특성을 간직하고 있는 지역에 대해 지역특성이 유지될 수 있도록 역사문화자원을 보호하고 점진적으로 변화를 관리하기 위해 특성관리지구를 지정하였다(서울특별시, 2015). 역사도심의 계획적 범위가 사대문 안에서 한양도성지역으로 확대되면서 내사산 주변에 위치한 경복궁 서측, 남산주변, 창경궁 동측, 성균관 문묘 주변, 대학로 및 이화동 지역과 함께 돈화문로 및 종묘 남측, 경희궁 주변 등 8개소가 추가되었다. 그러나 정비사업구역으로 지정되었던 노후주거지들도 특성관리지구 일부 포함되면서, 과거에 객관적으로 물리적 노후환경으로 공인되었던 지역이 지역특성의 보존을 위한 관리대상으로 전환되게 된다(서울연구원, 2016).

노후주거지의 특성관리지구 설정에서 나타나는 것처럼, 최근 서울에서는 노후주거지를 대상으로 개발과 보존의 경계를 넘나드는 사업이 다각에서 일어나고 있다. 돈의문 박물관 마을, 백사마을 재개발, 성곽마을의 주거환경관리사업<sup>5)</sup> 등과 같이 기존 통념상 개발 또는

3) 국토교통부에서 제공하는 도시일반현황에 따르면 국내 도시지역기준 도시지역인구비율은 2005년 90.1%가 된 이후 현재 91.8%까지 지속적으로 상승해 왔다. 출처: e-나라지표(www.index.go.kr)

4) 국가가 권역이 되고 중심이 되던 시대에서 국제적으로 중심적 역할을 하는 도시가 기준이 되는 현대사회의 특성을 나타내는 용어로, 도시를 중심으로 모든 서비스기반과 정책적 관점이 맞춰지는 현상을 반영하고 있기도 하다.

5) 돈의문 박물관 마을: 돈의문 뉴타운 사업 추진과정에서 조합측이 기부채납 한 부지로, 보통 공원이나 커뮤니티 시설 등으로 조성되기 마련이나 서울시는 과거의 흔적을 보존하고 문화시설을 넣는 도시재생방식으로

보존으로 볼 수 없는 복합적인 접근의 사업들이다. 이들은 도시재생이라는 트렌드 안에서 대상지의 보전가치를 이유로 개발방식을 다양화 한 사례들로, 전면재개발의 대안으로 출현한 사업들이다. 한옥밀집지구와 문화재주변지역을 위주로 관리하던 기존의 보존관리 접근으로부터 보존의 대상범위는 이러한 사업들을 통해 확장되고 있으며, 주거환경 정비사업도 전면개발이 아닌 다양한 정비방식을 통한 보존적 관리가 시도되고 있다.

서울시는 최근 특성관리지구로 지정된 지역들 가운데 정비사업이 진행되어 사업시행인가를 앞두거나 관리처분계획인가를 준비 중인 지역들에 대하여 정비구역 지정을 해제하였다. 2015년 4월 서울시가 발표한 ‘뉴타운재개발 ABC 관리방안’에 편승한 것으로, 주민들의 갈등이 크거나 사업성이 없어 추진동력을 잃은 구역을 대상으로 진행되었다. 2015년에 이어 2017년 35개구역을 직권해제 하는 과정에서, 옥인1구역, 사직2구역, 충신1구역의 3곳이 역사문화가치 보전을 이유로 해제되었다. 이는 역사문화를 위한 도시보존과 개발이 넘나들면서 보존이 개발을 저지한 사례로, 최근 서울 도심부 노후주거지에 대한 정책적 관점의 변화를 상징하는 사건이기도 하다.

작금의 다각화되는 도시보존관리 접근 안에서 기존 노후주거지 정비사업을 중단시키게 된 배경을 이해하는 것은 중요한 일이다. 주거지 정비와 역사환경 보존이라는 이원적 체계 안에서 진행되어 오던 기존의 정책적 접근이 최근 중첩되어 나타나는 과정에서, 우리가 놓치고 있던 요인으로부터 비롯된 현상일 수 있기 때문이다. 확대되어 가는 도시보존의 범주에 대해 도시계획 차원에서 그 복잡성과 노선의 정리가 명확히 되어있지 않을 경우, 지금과 같이 정책적 간극으로 급격한 방향 선회가 이뤄지고, 그로인한 갈등과 피해가 유발되는 사례가 다시금 출현할 수 있기 때문이다. 개발과 보존이 서로를 넘나들 정도로 다각화 된 현행 도시보존의 지형을, 어찌보면 상징적일 수 있는 하나의 사례를 통해 파악함으로써, 정비와 보존의 통합적 관리로 이어지는 발판을 마련할 수 있기를 기대한다.

---

#### 개발함.

백사마을 재개발: 노원구 중계동 104번지 불량주택지를 전면철거에 의한 재개발이 아닌 주거지보전사업으로 진행함으로써 기존 마을이 지형, 터, 골목길 및 생활상 등 해당 주거지의 특성을 보전하고 마을 공동체를 활성화하는 사업으로 추진.

성곽마을 주거환경관리사업 - 한양도성에 연접한 구릉지 노후주거지로 재개발정비에정구역을 해제하고, 성곽마을로서의 지역특성을 보전하는 주거환경관리사업으로 점진적 환경개선을 도모.



## 1.2 연구의 목적과 질문

본 연구는 관리처분인가를 앞둔 재개발사업이 중단될 정도로 강력한 보존이 야기된 도심 노후주거지 정비의 최근 현상이 어떻게 비롯된 것인지를 과정적 해석을 통해 밝히는 것을 목적으로 삼는다. 이러한 현상이 어떠한 제도와 정책적 흐름 안에서, 어떠한 과정적 절차를 통해 일어났고, 과정 안에서 각각의 행위주체들이 어떻게 반응했는지를 해석해 보고자 한다. 이는 궁극적으로는 정비 및 개발과 대립하면서도 중첩되어 나타나는 서울 역사도심 노후주거지에서 나타나는 보존특성을 이해하는 단초를 마련하기 위함이기도 하다. 해석의 대상은 옥인1구역 주택재개발사업으로 선정하였다.

위의 목적에 따라 연구는 ‘옥인1구역 주택재개발사업이 정비사업으로부터 보존관리 사업으로 전환되기까지 어떠한 과정을 거쳤는가?’라는 질문으로부터 시작된다. 위 질문을 구체화 해보면, 정비사업 대상이 왜 보존관리의 대상이 되었는가, 그리고 어떻게 보존관리의 대상으로 변화되었는가라는 두 가지 질문을 내포하게 된다.

위 질문에 답하기 위해 다음의 하위 질문들이 작성되었다.

- a. 옥인1구역은 어떠한 주거지로서의 특성을 갖고 있는가? 이 질문은 옥인1구역이 왜 주거환경 정비사업의 대상이자 역사적 보전가치를 이유로 직권해제된 지역이 되었는지를 이해하기 위한 것으로, 옥인1구역이 주거지로서 형성되어 온 역사적, 주거환경적 특성과 맥락에 대한 질문이다.
- b. 옥인1구역 주택재개발사업은 상위계획 및 제도적 맥락에서 어떠한 흐름 안에 위치해 있었는가? 이 질문은 옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정에서 나타나는 급진적인 변화 과정의 배경요인을 이해하기 위한 것으로, 왜 이러한 보존관리가 필요했는가에 대한 원인을 해석하기 위한 질문으로 작성되었다. 상위계획 및 제도적 맥락에서의 흐름이란 옥인1구역 주택재개발사업의 특질이 포함되는 1)주거환경의 정비 및 관리, 2)도심부 관리, 3)역사환경 보존관리의 세 가지 범주에서 나타나는 제도적 변천과 흐름을 의미한다.
- c. 옥인1구역 주택재개발사업은 어떠한 과정을 거쳐 보존관리에 이르렀는가? 이 질문은 어떻게 보존관리의 대상으로 변화되었는가라는 질문에 대한 답을 구하기 위한 것으로, 옥인1구역 주택재개발사업이 정비사업의 대상으로부터 보존관리 대상이 되기까지 옥인1구

역에서 벌어진 ‘강력한 보존 행위’가 어떠한 공식적인 사업의 절차적 도구와 과정을 통해 이뤄졌는지에 대한 내용을 묻는 것이다.

d. 옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정에서 주체별 행위가 어떻게 나타났는가? 이 질문 역시 어떻게 보존관리의 대상으로 변화되었는가라는 질문에 대한 답을 구하기 위한 것으로, 정비사업으로부터 보존관리에 이르는 전개과정에서 사업의 관련 주체별로 보인 반응과, 그 안에서 나타나는 상호 영향관계에 대한 양상을 이해하기 위한 것이다.

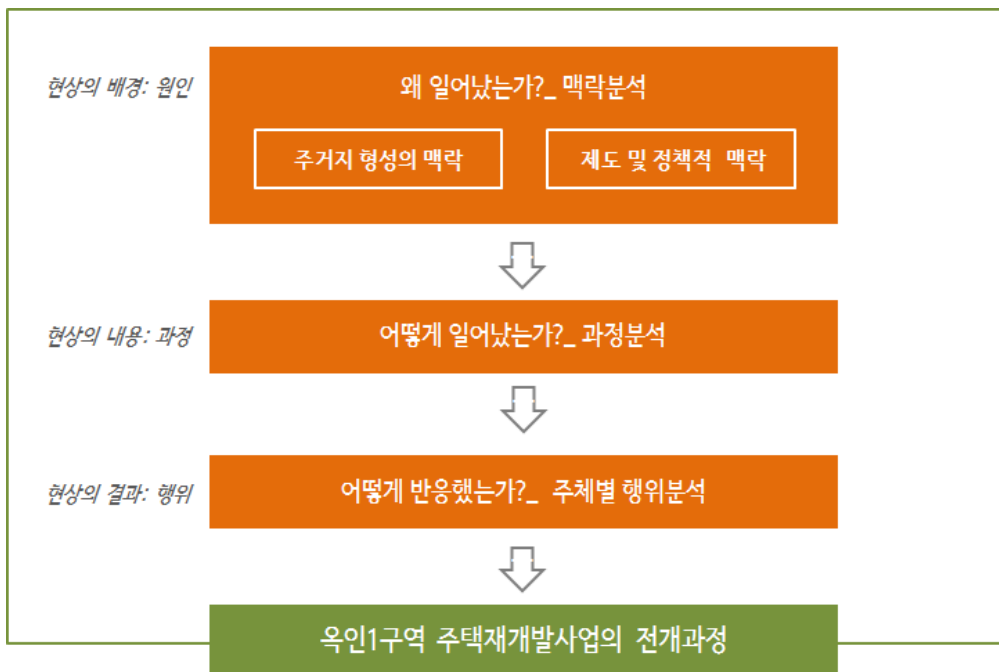


그림 1) 연구질문의 구성

## 1.3 연구의 내용 및 방법

### 1.3.1 연구의 방법

본 연구는 해석을 기반으로 사회현상이 갖는 복잡성과 특수성을 강조하는 ‘사례연구’로서 다수의 사례를 대상으로 내재하는 인과관계를 변수화하고 일반화하기 보다는, 특정 사례를 심층적으로 해석하여 고유한 특성과 의미를 이해하고 명료화하는 것을 목적으로 한다(Ragin, 2000; Robert K. Yin, 2014).

특정 사례에 대한 해석적 설명(interpretative explanation)을 위해서는 1)현상의 내용을 해석하고 이해하는 단계, 2)현상의 동기와 상황에 관한 조건을 이해하는 단계가 필수적이다(강신택, 2005; 김덕영, 2012; 강신택, 2014). 우선적으로 현상으로 나타나는 표면적 내용을 해석하고, 동기가 되는 상황을 맥락과 근거를 통해 해석하게 되며, 1차적 맥락은 또한 그보다 상위의 맥락을 가질 수 있고, 맥락들은 순환관계에 있을 수 있다.

본 연구는 사례연구의 위와 같은 특성에 따라 다음과 같은 순차적 구성을 갖춘다. 1차적으로 현상의 내용으로서 첫째, 옥인1구역의 주택재개발사업이 전개되어 온 행정적 절차 및 과정과 둘째, 과정에서 나타나는 사업의 관련 주체별 행위를 분석하고, 2차적으로 현상의 유인이 되는 사업의 보존관리 전환과정 맥락으로서 첫째, 옥인1구역 자체가 지니는 대상지 특성(역사환경, 주거환경)과 둘째, 옥인1구역 관리의 상위계획 및 제도적 흐름(주거환경 관리, 도심부 관리, 역사환경 관리)을 분석한다. 또한 각각의 내용은 부수적으로 이러한 흐름을 유인하게 되는 시기별 사회적 분위기를 함께 고려하게 된다.

위의 구성에 기반하여 본 연구는 다음과 같은 내용으로 각 장을 구성한다.

2장은 역사도심 노후주거지인 옥인1구역이 역사환경으로 인지되고 관리되는 최근 현상에 이르기까지 전개되어 온 도시 역사환경 보존의 기원과 전개과정, 그리고 최근의 보존관리 경향에 대한 이론적 고찰을 진행한다. 그리고 국내 역사환경 보존과 관련하여 작성되어 온 선행연구 분석을 통해 기존의 연구경향으로부터 옥인1구역 사례에서 나타나는 보존관리 현상의 차별적 연구관점을 명확히 한다.

3장은 옥인1구역이 어떠한 주거 및 역사환경적 특성을 갖고 있었는지를 이해하기 위해 옥인1구역의 주거환경 형성역사와 공간적 변천과정을 살펴보고, 정비사업 대상으로서 관리되었던 옥인1구역의 주택재개발사업 개요와 전개상황을 짚어본다.

4장은 상위 계획 및 제도, 정책적 흐름 안에서 옥인1구역의 관리특성을 살펴본다. 옥인1구역의 상위계획 및 제도란 서울시 차원에서 행해진 계획과 정책적 흐름으로, 서울시의 주거환경 관리, 도심부 관리, 역사환경 관리에 대한 제도 및 정책적 전개과정을 의미한다. 그리고 서울시의 제도·정책적 흐름 안에서 옥인1구역이 어떠한 관리대상으로 설정되어 왔는지 그 적용내용의 변화를 살펴본다.

5장은 옥인1구역 주택재개발사업이 추진되기 시작한 시점으로부터 직권해제 후 합의, 소송취하 되기까지의 과정을 사업추진 단계에 따라 당시의 시대적 배경 및 상황, 정비사업의 보존관리 전환 및 관리내용 변화, 사업의 관련주체별 행위 변화를 중심으로 살펴본다.

6장에서는 3장, 4장, 5장에서 옥인1구역 주택재개발사업을 보존관리 전환과정으로 유인하게 된 주된 특성을 도출하여, 이들 특성의 보존관리 유인작용을 심화하여 해석한다.

7장은 앞서 진행된 해석내용을 종합하여 옥인1구역 주택재개발사업이 노후주거지 정비사업으로부터 보존관리 사업으로 전환되는 과정을 구조화하고, 역사도심 노후주거지로서 옥인1구역에서 나타나는 보존특성을 밝히게 된다.

표 1) 연구의 흐름

연구 배경

도심부 개발 vs 보존 다이내믹스 변화

도심부 노후주거지 관리의 다각화 및 복합화

▶ 서울 도심부 노후주거지 보존특성의 이해증진 필요

연구 목적

관리처분인가를 앞둔 재개발사업이 중단될 정도로 강력한 보존이 야기된 도심부 노후주거지 정비의 최근 현상이 무엇으로부터 비롯된 것인지를 과정적 해석을 통해 밝히는 것

1. 서론

연구 질문

옥인1구역 주택재개발사업이 정비사업으로부터 보존관리 전환되기까지 어떠한 과정을 거쳤는가?

왜 전환되었는가? (현상의 배경)

어떻게 전환되었는가? (현상의 내용)

주거지 속성변화의 맥락  
(대상지 특성 이해)

옥인1구역 주택재개발사업의 절차 및 과정

정책 및 제도적 맥락  
(제도적 흐름 이해)

옥인1구역 주택재개발사업에서의 주체별 행위

2. 이론 및 선행연구 고찰

이론고찰

역사적인 도시환경 보존이론의 전개  
역사적인 도시환경의 보존관리 경향

선행연구 고찰

도시보존의 다각화, 복합화 연구 동향 분석  
- 역사환경 보존 관련 연구  
- 주거환경에서의 역사환경 보존 및 관리에 관한 연구

기존 연구와의 차별성

정비사업과 보존관리가 오버랩되는 사례로 분리접근으로부터 탈피  
특수사례의 해석, 일부 인터뷰, 설문자료와 같은 단편적 접근이 아닌 실제 사업 시작부터 중단까지 14년간의 내부 논의 기록을 면밀히 분석 (사업 회의록, 공문서, 계획안, 커뮤니티 게시글)

3. 옥인 1구역 주거지 형성역사 및 공간변천

조선시대

일제강점기

광복이후 & 한국전쟁

1970년대 이후

주요 거주민 특성, 주거환경 및 입지특성, 공간(도시형태)적 특성

4. 옥인 1구역 주택 재개발 사업의 제도적 맥락

주거환경 정비 및 관리  
1970년대-2010년대

도심부 관리  
2000-2010년대

역사환경 보존관리  
1970년대-2010년대

▼ ▼ ▼

옥인1구역 주택재개발사업과 제도적 맥락의 관계

5. 옥인 1구역 주택 재개발 사업의 전환과정 및 주체별 행위	사업추진과정			사업전환과정	
	정비예정구역 지정 & 조합설립 추진위원회 수립	정비구역 지정 & 조합설립인가	사업시행 인가	관리처분 인가	직권해제
	배경			서울시 주요 정책 및 상황	
	과정			사업추진과정에서의 역사환경의 관리 절차 및 내용	
	행위			보존관리 전환과정 및 관리내용 (정비사업 절차, 소송, 협의)	
6. 옥인 1구역 보존관리 전환과정 특성해석	주민들의 정비사업 추진의지 주민들의 보존가치 인식 및 태도 공공의 보존가치 인식 및 태도			주민들의 정비사업 추진의지 주민들의 보존가치 인식 및 태도 공공의 보존가치 인식 및 태도	
	정비사업예정구역 지정			사업시행인가	
				소송취하 및 합의	
7. 해석의 종합 및 결론	배경			과정	
	▼			▼	
7. 해석의 종합 및 결론	보존관리 전환과정의 특성 도출 및 해석				
	정책 결정권자의 변화와 정책적 의지에 따른 영향 한양도성 세계유산 등재와의 관계 정비사업 프로세스의 한정적 역사환경관리 보존관리의 경제적 가치인식 변화				
7. 해석의 종합 및 결론					
7. 해석의 종합 및 결론	옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정의 구조				
	도심부 노후주거지로서의 옥인1구역 보존특성				

### 1.3.2 사례의 선정

본 연구를 위한 사례는 최근 서울에서 역사문화가치의 보존이라는 공식 사유로 구역지정해제 된 사직2, 옥인1, 충신1지구 3개 정비사업구역으로부터 선별하였다. 위 3개 구역 가운데 충신1지구는 2006년 조합설립인가 후 사업을 추진 중에 있었으나 사업시행인가는 받지 않았으므로, 사업의 진척도가 많지 않아 충분한 자료 확보 및 정보제공에 한계가 있었다. 반면 사직2구역과 옥인1구역은 사업의 종료단계에 가까운 사업시행인가 후 관리처분계획인가를 추진하는 과정에서 해제되었기 때문에 사업의 추진과정에서 나타나는 다양한 갈등과 논의와 관련된 자료 확보 및 정보제공이 가능하여 사례 대상으로 선정하기에 보다 적합하였다.

현재 사직2구역은 아직 소송 쟁의가 마무리 되지 않은 상태로 공공과 대치상태에 있어 사업의 추진 여부에 대해 담보상태에 있다. 지정해제를 취소하기 위한 소송으로 조합측이 2심 고등법원 판결까지 승소한 상태이며, 서울시의 상고로 대법원에 잔류 중인 상황이다(2018년 12월 기준). 사직2구역의 일부 조합주민들은 여전히 전면철거에 의한 재개발 방식으로 사업을 재개하기를 고수하고 있어, 갈등상황이 지속되고 있다. 따라서 하나의 완결된 사례로 접근하는 데 무리가 따른다.

반면 옥인1구역은 2009년 사업시행인가를 받은 후로부터 지속적인 협의와 조정, 갈등을 겪어온 끝에 직권해제 처분 취소 소송의 고등법원 판결을 앞둔 상태에서 2018년 7월 서울시와 합의 후 소송을 취하하였다. 소송을 취하하기 까지 조합측과 공공(서울시, 종로구)측 사이에 오간 다양한 의견과 제시조건 등 관련 기록이 충분하여 이를 바탕으로 대상지에 대하여 추구해온 주체별 가치와 목적, 사업의 추진과정 및 변화 등을 자세히 들여다 볼 수 있을 것으로 기대되었다.

따라서 완결된 하나의 사례로서 충분한 자료 확보가 가능한 옥인1구역 주택재개발사업을 본 연구의 사례 대상으로 선정하였다.

표 2) 사례 선정대상의 사업 및 갈등진행 단계

	옥인1구역	사직2구역	충신1구역
직권해제 당시 사업진행 단계	관리처분인가 추진	관리처분인가 추진	조합설립인가 추진
갈등진행 상황	합의 후 소송취하	소송 중	합의 후 재생사업 추진

### 1.3.3 분석의 자료 및 방법

분석의 방법은 문헌자료의 정성적 해석이 주를 이루게 되며, 각각 시계열적 흐름에 따라 주거지형성 역사 및 공간변천, 계획 및 정책적 변화, 옥인1구역 주택재개발사업의 역사환경 관리 변화, 옥인1구역 주택재개발사업의 관련주체별 행위변화를 중심으로 이뤄진다. 문헌자료를 통해 확인되지 않거나 추가적으로 확인을 요하는 내용은 서울시 관계자, 옥인1구역 주택재개발사업 조합 관계자 및 해당지역 주민 인터뷰를 통해 보완하였다.

#### ① 옥인1구역의 대상지특성: 주거지형성 역사 및 공간변천

주거지형성 역사와 공간변천은 옥인1구역을 포함하는 서울시 종로구 옥인동47번지 일대의 기록을 기반으로 조사하였다. 옥인동 일대의 역사와 관련된 서울시 보고서, 연구문헌자료, 고지도 및 지적도, 도면자료 등을 기반으로 하며, 조선시대, 일제강점기, 광복이후로부터 한국전쟁 전후, 1970년대 이후로부터 현재에 이르기까지의 시간구분을 두고 시계열적 흐름에 따라 나타나는 주거환경 및 거주민 특성, 역사적 특성을 중심으로 진행되었다.

표 3) 옥인1구역 주거지 형성역사 및 공간변천 분석자료

분석내용	분석자료와 출처	
공간변천 (지형, 지적, 지역경관 변화)	지도, 지형도, 지적, 그림, 사진자료	윤평섭, 송석원에 대한 연구, 한국전통조경학회지, 1(3), 1984
		서울학연구소, 서울의 옛지도, 1995
		안수정, 인왕산 동쪽 기슭의 권력과 경관, 교원대 석논, 2006
		서울역사박물관, 서울역사아카이브 _ 서울지도 ( <a href="http://www.museum.seoul.kr/archive/seoulMap/seoulMapBsnsIntrcn.jsp">http://www.museum.seoul.kr/archive/seoulMap/seoulMapBsnsIntrcn.jsp</a> )
		문화재청, 사진으로 본 경복궁, 2006
		대통령경호실, 청와대와 주변 역사문화유산, 2007
		서울역사박물관, 대경성부대관(大京城府大觀, 1936), 2015
		서울역사박물관, 서촌 역사, 경관, 도시조직의 변화, 2010
		최종현, 김창희, 오래된 서울, 동하, 2013
		수치지형도(2017), 국가공간정보포털( <a href="http://www.nsdi.go.kr">http://www.nsdi.go.kr</a> )
지역 역사 및 관련 유적	시기별 지역특성 거주민 변화특성 역사유적 분포	현장조사
		건국대학교박물관, 문화재지표조사, 2007
		서울역사박물관, 서촌1: 역사, 경관, 도시조직의 변화, 2010
		서울역사박물관, 서촌2: 사람들의 삶과 일상, 2010
		최종현, 김창희, 오래된 서울, 2013
		최석호 외 2인, 골목길 근대사, 2015



## ② 옥인1구역의 관리특성: 계획 및 제도적 맥락

옥인1구역이 관리되어 온 정책 및 제도적 특성을 이해하기 위해 서울시의 주거환경 관리 정책 및 제도, 서울 도심부 관리 정책 및 제도, 그리고 역사환경 관리 정책 및 제도적 내용을 시기에 따른 주된 변화를 중심으로 고찰하였다. 또한 그 안에서 옥인1구역에 적용되어 온 관리내용의 변화를 함께 살펴보았다. 내용분석은 관련 주제를 다룬 연구문헌 및 계획보고서를 통해 이뤄졌으며, 시계열 구분에 따라 동일한 시기에 옥인1구역을 대상으로 적용되었던 정책적 내용의 비교 매칭을 통해 이원화된 정책적 내용변화를 이해할 수 있도록 하였다.

표 4) 옥인1구역 관리특성 분석자료

분석내용	분석자료와 출처	
서울시 주거환경 관리 제도 및 정책 변천과정  옥인1구역의 적용내용 변화	보고서 계획내용	서울시정개발연구원, 서울 20세기 공간변천사, 2001
		서울시, 2025 도시 및 주거환경정비기본계획, 2015
		서울시, 2010 서울특별시 도시 및 주거환경 정비 기본계획, 2004
		서울시, 2020 서울 도시기본계획, 2006
		서울시, 2030 서울플랜(서울 도시기본계획), 2014
서울시 도심부 관리 - 관리권역 - 관리내용 - 옥인1구역의 적용	보고서 계획내용	서울시정개발연구원, 서울 도심부 관리 기본계획, 2000
		서울시, 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획, 2004
		서울시, 도심재창조 종합계획, 2007
		서울시, 서울 사대문안 역사문화도시 관리 기본계획 수립, 2011
		서울시, 역사도심 기본계획, 2015
서울시 역사환경 관리	보고서 계획내용	서울시정개발연구원, 서울북경동경의 역사문화보전정책, 2005
		한양도성의 유네스코 세계유산 등재를 위한 추진과정과 현안, 김영수, world and cities, vol.6
		서울시, 서울 사대문안 역사문화도시 관리 기본계획 수립, 2011
		서울시, 역사도심 기본계획, 2015

## ③ 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환 특성: 역사환경 관리 도구, 절차 및 내용의 변화

옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리로 전환되는 과정을 이해하기 위해 사업의 전개과정을 다음과 같이 구분을 두고 진행하였다. 첫째, 정비사업의 대상지로 선정된 이

후부터 재개발사업이 추진되었던 시기, 둘째, 보존관리를 위해 사업을 중단하기까지의 갈등과 소송 및 합의에 이르는 과정이다. 정비사업이 추진되었던 시기는 주택재개발사업의 추진과정에서 역사환경을 관리하는 절차적 시기, 도구, 내용에 대해서 파악하였다면, 보존관리로 전환되는 시기는 전환의 논리적 근거가 되어준 역사환경 내용, 보존관리 방식, 전환 및 합의로 이르는 절차적 도구를 이해하고자 하였다. 각각의 단계가 이루어진 시기적 특성을 이해를 돕기 위해 당시의 정치적, 경제적, 정책적 배경을 함께 살펴보았다. 정비사업 추진시기는 정비사업 예정구역 지정 단계, 정비구역 지정 단계, 사업시행인가 단계가 해당되며, 보존관리로의 전환시기는 관리처분인가 단계, 직권해제 및 소송합의 단계가 해당된다. 분석은 사업추진과정에서 작성되었던 계획안, 공문서 및 회의록, 옥인1구역 주택재개발사업 조합의 회의 녹취록, 옥인1구역 주택재개발사업 조합의 온라인 커뮤니티의 자료와 소송관련 문서 등에 나타난 논의 내용을 기반으로 행해진다.

표 5) 옥인1구역 주택재개발사업 추진과정 분석자료

분석의 단위		분석의 내용		자료 및 출처
사업 추진 과정	정비예정구역지정 및 조합설립 추진위원회 구성	대상지 정비사업 예정구역 지정 필요성 판단 및 정비방식의 결정		공문서자료 (서울시 클린업 시스템, cleanup.seoul.go.kr) 옥인1구역 조합 이사회 대의원회 회의록 소송 판결문서 옥인1구역 온라인 커뮤니티 게시글과 자료 (http://cafe.naver.com/o kin1)
	정비구역지정 및 조합설립인가	관련부서협의 종로구 의회의견 청취 종로구 도시계획위원회 자문 서울시 도시건축공동위원회 심의		
	사업시행계획인가	문화재지표조사 건축심의 관련부서협의		
사업 전환 과정	관리처분인가	관리처분인가 처리기간 연장 관리처분인가 처리 반려 및 거부	소송 갈등조정위원회 서울시장면담	
	정비구역 지정해제	서울시 도시정비 조례개정 신설 도시계획심의 직권해제	소송 코디네이터협의	

④ 옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 분석: 사업 관련 주체별 추진 및 보존관리 의지 변화

옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위분석은 사업과정에서 관련 주체들이 옥인1구역에 대하여 정비사업으로 추진하고자 하는 의지와 역사환경으로서 가치를 인식하고 보존관리하려는 의지를 어떻게 갖고 표출하였는지, 시기별로 동일한 대상지에 대하여 어떻게 태도가 변화하였는지를 살펴보았다. 관련주체는 관리하는 행정주체로서 사업의 추진과정에서 의견을 제시하고 인허가 결정을 진행한 종로구청 담당부서, 서울시청 담당부서, 서울시장, 종로구청장, 시의회, 구의회, 심의 절차에서 의견을 제시한 심의위원들, 그리고 관련 민원의 소통 창구역할을 일부 담당하게 되는 국회의원까지를 포함하였으며, 옥인1구역의 주민으로 주택재개발사업 조합원, 조합원이지만 계획방향에 이견으로 대립각을 세운 옥인지킴이 모임, 재개발사업을 반대하고 보존관리에 찬성했던 비상대책위원회, 도시재생사업으로의 전환을 지지한 도시재생사업 추진위원회 등을 포함하였다. 사업 진행과정에서 나타나는 태도는 공공측에서 제시한 관리의견 및 결정내용, 주민측에서 작성한 계획안에 나타나는 역사환경에 대한 계획적 해석 및 고려내용, 사업의 보존관리 과정에서 제시되는 주민의견 및 논의과정을 중심으로 분석이 이루어졌다.

표 6) 옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 분석자료

분석의 단위		분석의 내용	자료 및 출처
사업 추진 과정	정비예정구역지정 및 조합설립추진위원회 구성	사업에 대한 태도 및 추진의지 (주민, 공공) 보존가치 인식 및 태도 (주민, 공공)	공문서자료 (출처: 재개발재건축 클린업 시스템, cleanup.seoul.go.kr) 옥인1구역 조합 이사회, 대의원회 회의록 소송 판결문서 옥인1구역 온라인 커뮤니티 게시물 및 자 료( <a href="http://cafe.naver.com/okin1">http://cafe.naver.com/okin1</a> )
	정비구역지정 및 조합설립인가		
	사업시행계획인가		
사업 전환 과정	관리처분인가		
	정비구역 지정해제		



## 2. 이론 및 선행연구 고찰

---

2.1 도시 보존의 이론적 전개

2.2 선행연구 고찰

2.3 연구의 차별적 관점



## 2.1 도시 보존의 이론적 전개

### 2.1.1 도시 역사환경의 가치인식 및 관리 전개

#### 1) 도시 역사환경에 대한 초기의 가치인식\_ 낭만주의 기반의 심미적 대상

도시를 역사환경으로서 특별하게 가치를 인식하고 그에 대해 서술한 기원은 19세기 혹은 그 이전의 기록들로부터 찾아볼 수 있다(Jukka Jokilehto, 2014; Veldpaus L. & Pereira Roders, 2013). 주로 전통적인 도시전경에 대한 감상적 관점에서 견지된 내용들로, 영국의 보존철학자인 존 러스킨(John Ruskin)<sup>6)</sup>으로부터 발견되며 이는 독일 낭만주의의 기원이 되기도 했다(Veldpaus L., Pereira Roders, 2013). 그는 ‘건축의 일곱 등불’에서 프랑스 아미앵(Amiens)과 같은 전통적인 성당 도시를 주된 가로와 강을 건너 구분되는 건물의 높이 등과 같이 도시의 공간적 리듬감과 그 관계를 통해 예찬하였다(Veldpaus L., Pereira Roders, 2013). 빅토르 위고 역시 소설 속에서 파리의 노틀담 타워 시점에서 조감도 형식으로 가로와 다리, 지붕과 굴뚝, 광장과 같은 전통적인 도시전경에 대한 이미지를 묘사하였는데, 당시 오스만에 의해 진행된 파리대개조에 대한 반감으로부터 과거 도시경관이 지닌 아름다움을 지켜내기 위해 형성된 움직임이 반영된 것이기도 하다(Sophia Labadi, William Logan, 2015).

도시에 대한 역사환경으로서의 가치는 18세기 후반에서 19세기 중반까지 급격히 진화되었던 산업혁명 초기단계에서, 향수를 불러일으키는 대상으로 받아들여졌다(Jukka Jokilehto, 2014; Veldpaus L., Pereira Roders, 2013). 증기 및 석탄을 연료로 하는 기계화된 대량시스템의 발전이 결과적으로 도시지역의 성장과 확장을 야기하면서, 과거의 도시전경이 지니던 아름다움에 대한 낭만적 가치의 인식으로 이어진 것이다.

#### 2) 도시 낭만적 심미성을 물리적 실체로 구체화

초기의 도시 역사환경에 대한 낭만주의적 관점은 심미적 대상으로서 도시에 대한 가치를 부여하긴 했지만, 구체적인 물리적 대상으로 실체화 하지는 않았다. 그러나 19세기 후반에 들어서면서, 도시 역사환경의 심미성을 구체적으로 대상화 하는 움직임이

6) 존 러스킨 (1819-1900): 역사가념물 보호의 선구자로서 그의 문화유산 물리적 개입(복원)에 대한 부정적 견해는 이후 복원이라는 어휘를 보존으로 대체하여 사용하게 할 만큼 문화유산 보존 분야 및 국제사회의 보존에 큰 영향력을 지닌 인물이다. 특히 그의 문화유산 보존에 대한 기본적 입장은 이후 SPAB 성명을 통한 구체적 보존운동과 활동의 실마리가 되었으며, 현대에 이르기까지 진화해 온 보존원칙의 근간이 되기도 했다.

생성되었는데, 그 대표적 인물이 카밀로 지페(Camilo sitte(1843-1903))였다. 19세기 후반은 도시의 물리적 환경에 급격한 변화가 나타나는 시기였고, 도시구성에 있어서도 이러한 변화는 반영되었다. 그리고 당시 도시 환경에 대한 일반적 논리는 현상세계는 계속 변화하는 것이기 때문에 어떤 사물도 확정적이고 안정된 것이 없다는 ‘회화적 심미주의’ 또는 ‘구성적 자연주의’에 기반하고 있었다. 따라서 자연과 같이 도시의 물리적 환경도 시각적인 불규칙성과 의외성이 표현되어, 그 변화를 통해 진화하고 성장해야 한다는 인식이 바탕이 되었고, 이러한 사고에 기반하여 도시의 형태도 다양성 속에서 시각적인 평형상태를 달성하는 것을 목표 삼았다(Veldpaus L. & Pereira Roders(2013)).

이렇게 회화성과 불규칙성으로 특징되는 도시의 물리적인 특질은 유럽의 중세도시에서 흔히 발견되는 것으로, 변화와 다양성, 그리고 시각적 의외성은 중세도시가 가지고 있는 물리적 특성으로 볼 수 있다(Siravo(2011))<sup>7)</sup>. 당시 이론가들은 중세도시가 가진 이러한 물리적 특성들을 ‘구성적 자연주의’ 개념으로 보았으며, 결속력 있고 사회적으로 안정된 중세도시의 물리적 구조를 회복하여 산업혁명으로 파괴되어가는 도시의 사회구조를 재건할 수 있다고 생각하였다. 지페의 도시 심미주의는 이러한 사회 분위기에서 시작되었다.

카밀로지페는 도시를 이해하기 위해 전체적인 도시조직(urban fabric)의 중요성을 강조하였다. 아름다운 건축물과 기념물, 그리고 이들의 적절한 배열이 존재한다고 주장하며, ‘고립된 현대건축’은 비난받아야 하며, 기념물(monument)은 도시조직(urban fabric) 안에서 건설되어야 한다고 주장하였다(Choay, 1969; Veldpaus L. & Pereira Roders(2013)). 카밀로지페는 역사적인 그리고 심미적인 가치의 합으로서 도시조직(urban fabric)의 가치를 주장하였다. 당시 지페의 이론은 동시대 학자 샤를부르(Charles Buls)에 의해 지지받았으며, 샤를부르는 작은 건축물의 파괴가 도시의 큰 틀 안에서 행해져야 된다고 주장하며, 카밀로지페와 같이 도시조직의 보존이라는 목표를 제시하였다(Chaoy, 1969; Chaoy, 2001)<sup>8)</sup>.

7) Siravo는 유럽 도시유산 보존의 배경 설명에서 이와 같은 중세도시의 특성을 기술하면서, 이러한 관점이 유럽 도시를 19세기 중반으로 회귀시켰다고 비판적 관점에서 지적하였다.

8) 그러나 근대 도시계획을 주도했던 건축가 꼬르뷔제(Le Corbusier)는 지페의 이러한 접근에 반박하며, 현대도시에서 중세도시의 골격에 대한 존중을 비틀거리며 걷는 당나귀 길로 비유해 비판하기도 했다. (Le Corbusier, "The Pack-Donkey's Way and Man's Way" and "A Contemporary City", The City of Tomorrow and Its Planning(1929))



### 3) 경관으로서의 도시형태, 개념과 해석

20세기 도시는 1,2차 세계대전으로 많은 변화를 겪었다. 그리고 이는 도시 역사환경에 대한 관심을 높이고, 관련 연구를 활성화시키는 계기가 되기도 했다. 다양한 학술 분야 가운데 도시에 대한 연구가 적극적으로 개진된 곳은 첫째, 도시계획의 이론분야, 둘째, 지리학 분야가 대표적이다.

도시계획 분야에서는 도시를 시각적으로 분석하는 접근이 발달하였다. 영국의 고든 쿨렌(Thomas Gordon Cullen, 1914-1994)은 ‘도시경관(Townscape)’ 출판을 통해 도시경관의 공간적 관계에 대한 시각적 분석을 제안했으며, 미국의 케빈린치(Kevin Lynch, 1918-1984)는 ‘도시의 이미지(Image of City)’를 통해 도시경관에 대한 분석을 발표하였다. 도시계획분야는 물리적인 구체적 대상과 요소들로 시각적 경관을 해석하고자 하였다면, 지리학자들은 조금 다른 차원의 접근을 시도하였다.

지리학자들 역시 일반적으로는 풍경(Scene)에 초점을 맞추지만, 인류지리학자들은 역사적인 도시지역에 대한 연구를 진행했으며, 오토슬뤼터(Otto Schluter)는 20세기 초반에 정주지리에 대한 저술활동을 한 대표인물로, 후대에 Carl O. Sauer (Larkham, 2002; Sauer, 1925)가 정의내린 ‘문화경관(cultural landscape,)<sup>9)</sup>이라는 용어를 만들었다. 그의 이론은 훗날 영국의 대표 인류지리학자인 콘젠(M.R.G. Conzen, 1907-2000)에게 영향을 미치게 된다.

콘젠은 역사적인 도시환경에 대해 건물구조(building fabric), 토지이용 등과 같이 특유의 범주로 드러나는 도시형태 분석을 체계화 했다. 그는 또한 정적 형태범주와 더불어, 시간차에 따라 변화하는 동적 형태요소로 대지, 가로체계, 필지패턴과 건물배치 등 물리적으로 연관된 4개 구성요소를 도출하고, 도시지역에서 중세시대의 계획과 전통건축물의 양이 얼마나 남아있는지에 따라 역사적인 보존이 가능하다고 보았다. 동시대에 이탈리아에서도 유사한 접근이 나타났는데, 무라토리(Saverio Muratori, 1910-1973) 역시 2차 세계대전 이후 마을의 생애와 역사에 대해 관심을 갖고 베니스의 사례를 연구하여, 개별 건축물 뿐 아니라 마을과 관련하여 유형(Typology) 개념에 관심을 가졌으며, 유형은 물적 대상과 무형적 차원의 대상이 통합적으로 나타난 결과물로 보았다. 무라토리의 아이디어는 피렌체에서 활동했던 건축가 카니지아(Gianfranco Caniggia, 1933-1987)가 영향을 받아 계승하였으나, 그의 유형(Typology)

---

9) 1990년대에, 문화경관 개념은 최초로 국제적으로 인정된 경관유산관리의 기본 형태가 되었다 (Rossler, 2006).

은 조금 다른 개념으로 변화되었다. 그의 유형(Typology) 개념은 고정된 모델이 아닌 문화적 접근으로서, 유형의 과정, 즉 최종 형태에 이르거나 연속적인 유형이 파생된 곳의 기원을 이해하기 위한 접근으로 볼 수 있다(Whitehand, 2012). 유형적 과정(typological process)은 역사적 변형을 통해 발전한 본질적인 법칙에 의해 인도되는 것으로, 사회의 변화하는 요구사항이 반영되면서 달라진다는 점에서 무리토리의 유형과 차별점을 지닌다. 화이트핸드(Whitehand, 2012)는 콘젠과 코니지아가 다른 지역에서 각기 다른 대상지에 대해 연구했지만, 공통적으로 나타내는 특징은 연속성에 대한 강조(Stress of continuity)라고 지적하고 있다.

#### 4) 진화과정으로서의 도시경관과 개발, 그 해석과 실천

앞서 살펴본 콘젠과 코니지아가 도시형태를 도시의 진화과정으로서 무형과 유형적 속성의 결합체로 받아들이고, 해석해 나아가는 접근을 취했다면, 도시를 진화하는 연속적 결과물로서 인지하고, 그 진화를 위한 방향을 설정하는 도시계획의 실천적 방법론도 존재했다.

패트릭 게데스(Patrick Geddes)는 ‘도시의 진화(cities in evolution, 1915)’를 통해 ‘도시계획이 도시생활의 요구를 충족시키고 진화를 지속하기 위해서는 반드시 그 도시에 대한 이해가 우선되어야 하며, 이는 악화를 경감시키기 위한 처치 이전의 진단에 비유할 수 있다’고 주장하였다(Veldpaus L. & Pereira Roders(2013)). 게데스는 이를 위해 도시의 진화를 분석할 때, 형태와 경관 분석에 기반을 두었다. 이를 통해 그는 도시정주지와 거주자들의 관계를 조사하는 방법으로 증거기반(evidence based) 계획의 조사관찰 모델을 제시하였다. 게데스는 어떠한 파괴(철거)행위가 이뤄지기 전에, 그 과거, 현재, 미래의 대안에 대한 상세한 조사를 주장했으며, 게데스는 지역 공동체가 그들의 도시를 알도록 자극했으며, 많은 주체들의 참여를 요구하기도 했다(Siravo, 2011). 게데스는 보존이 아니라 진화과정으로서 도시계획과 개발의 관점에서 도시형태를 접근했지만, 대상지 변화과정의 해석을 중요하게 생각했다는 점에서 주목할 만 하다.

비슷한 시기에 이탈리아의 건축가 조반노니(Giovannoni, 1931)<sup>10)</sup>도 게데스와 유사하지만 다른 측면에서 접근을 했다. 후대에 정의 내려진 ‘도시유산(Urban Heritage)’

10) 1913년 그가 저술한 ‘옛 도시와 새로운 건축(Old city and new architecture)’에서 조반노니는 ‘도시유산(Urban Heritage)’라는 용어를 사용한 바 있다. (Giovannoni, 1931) 조반노니는 1931년 아테네 현장 작성에 참여했으며, 건조환경에 대해 대지에 구체화된, 특유의 맞춤형 접근을 강조했다(Stubbs and Makas 2011).

용어의 발명가이자 20세기 전반의 중요한 보존 이론가이자 실무자였던 그 역시도 기념물(monument)과 살아있는 도시조직(living fabric)에 대한 도시차원에서의 유산보호를 주장하고 장려했다(Bandarin and Van Oers, 2012). 단, 그는 조화로운 공존이라는 개념을 도입하고, 기념물과 주변환경의 두 가지 특징을 존중하고 창조적으로 진화될 수 있도록 허용해야 한다는 관점에서 접근하였다(Rodwell, 2010). 기념물과 주변의 자체적으로 이어지는 건축물들이 분리될 수 없다고 여겼기에, 새로운 건설이나 도시계획을 하게 될 때 개입의 범위를 결정하는 기준에서 동일해야 한다고 주장하였다(Bandarin and Van Oers, 2012). 도시의 변화에 대해 조반노니는 개입(intervention)이 장소의 역사적 정신과 도시조직의 요소들 간 상호관계를 위해 존중하여 결합되어야 한다고 제안하였다(Choay, 2001).

조반노니의 도시계획과 도시 역사환경을 통합하려는 아이디어는 1933년 개최된 국제 근대건축가 회의인 CIAM의 4번째 회의 주제 기능적 도시의 개념에서 영향력이 나타나기도 하지만(Mumford, 2002), 역사도시의 개념을 거부한 CIAM의 근대주의자들에 의해 무시되었다<sup>11)</sup>. 1931년과 1933년의 아테네헌장은 이러한 차이를 보여주는 것이다 (Goncalves, 2007; Veldpaus L., Pereira Roders, 2013)<sup>12)</sup>.

근대주의자들이 주도하는 도시계획과 유산의 목록화 관리 이전에도 조반노니와 게테스 모두 도시의 역사환경을 보존관리 대상이면서 도시계획의 일부분으로 여기고 고려했음은 주지할 만 하다.

## 2.1.2 도시 역사환경의 보존관리 접근 경향(trend)

### 1) 개발 vs 보호에서 지속가능한 발전(개발)으로

근대적 도시계획 및 개발의 기조에 따라, 도시 역사환경은 기념물(Monument) 위주의 보존에 맞춰져 왔고, 이렇듯 특정 대상에 기반을 둔 보존관리 접근은 구조, 재료, 입면, 군집된 앙상블<sup>13)</sup>과 같은 유형적 측면을 보존하고 관리하는 데 보다 중점을 두었

11) 일례로 대표적 근대주의자였던 르 꼬르뷔제는 'Plan Voisin(Paris, 1925)'를 통해 새로운 건물을 위한 공간을 만들고, 노트르담 등의 기념물 보존을 위해 낡은 근린지구를 철거할 것을 제안하였다. 이것은 도시개발과 도시유산 보존이 구분된 경로를 취하는 순간으로, 주로 인구성장과 위생으로 인한 확장에 대한 고려를 우선시 하고 기념물(monument)의 지정목록을 강조하는 방식이기도 했다. (Goncalves, 2007)

12) 아테네에서 유사한 시점에 채택된 두 개의 헌장은 각각 근대주의자들의 문화유산에 대한 분리 보호와 보존가들에 의해 작성된 기념물에 대한 맥락을 존중하는 보존이라는 내용으로 대비되는 특성을 나타낸다.

다(Fairclough et al., 2008; Jokilehto, 1998; Whitehand, 2012). 이를 통해 주로 가치를 대표하는 유적지와 역사적인 건축물과 장소를 보존할 수 있었다. 그러나 이러한 유형적(Tangible) 기념물을 중심으로 하는 접근은 지역 전통이나 관습과 같은 무형적 가치나 도시의 장소적 특성과 진화과정 같은 다른 차원의 대상에 적용하기에는 무리가 따랐다.

이는 도시의 역사환경을 관리함에 있어서도, 앞서 살펴본 바와 같이 도시의 형태적 변화과정에 따른 결과물을 무형과 유형적 속성의 통합된 결과물로 바라보기에, 중세시대의 도시조직과 건축물을 보존하거나, 혹은 과거로부터 내려온 필지와 가로체계, 건물 형태 등과 같은 유형적/물리적 실체 위주로 접근해 왔다.

그러나 기본적으로 유형적 실체의 관리는 보호해야 할 대상에 관한 것이기 때문에 이러한 접근은 거의 자동적으로 개발행위와 반대되는 입장에 서게 된다. 이러한 상황은 변화되어 왔고, 문화유산 관리는 무형의 환경과 맥락, 도시와 사회경제적 기능에 대한 더 큰 고려를 포함하고 지속가능한 발전과 같은 개념과 같이 보다 포괄적인 접근방식으로 발전해 왔다.(Bandarin and Van Oers, 2012; Fairclough et al., 2008; Jokilehto, 2007; Mason, 2008; UNESCO, 2011, 이화연, 2018).

특히 세계화에 따른 글로벌 도시 간의 경쟁이 지역의 독특한 특성과 매력을 전략적 자원으로 인식하게 되면서, 지역의 문화적, 경관적 특성을 통한 도시매력증진과 지속가능한 성장의 촉진, 기존에 유산(Heritage)으로 여기던 개념적 인식을 자원(Resource)으로 변화시켜왔다(Pendlebury et al., 2009; Sophia Labadi, William Logan, 2016). 즉, 물려받은 대상에서 새로운 가치를 창출하는 대상으로 변화한 것이다.

이러한 인식의 변화는 도시 역사환경의 관리도 변화시키고 있다. 첫째, 도시 맥락에서 유산관리는 주로 과거의 도시조직(Urban Fabric)을 보존하는 데 초점을 두었다면, 20세기 후반의 접근법은 자원(Resource)이 풍부한 도시지역(Urban Area)을 관리하는 것으로 점차 변화되어 왔다(Pendlebury et al., 2009). 이러한 관점에서 조직(Fabric)은 자원(Resource)로 대체되고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 도시의 관리에서 보호유산과 그 밖의 환경으로 구분하는 이분법적 사고로 접근하지 않는다. 도시의 진화 과정으로서

---

13) 양상불은 민속마을이나 토속건축물 등과 같이 유사 양식의 군집된 일상적 건축물의 물리적 형상을 일컫는 것으로, 그 안의 정주형태와 주민들은 포함하지 않는 개념어이다.(ICOMOS, 1993, Guidelines for Education and Training in the conservation of monuments, ensembles and sites)

가치의 변화에 맞춰 상응하는 변화를 허용한다. 마지막으로, ‘역사적인 유적지’에 초점을 맞추었지만, 이제는 유적지가 만들어지는 과정에 집중하게 되었다. 따라서 이제 도시의 역사환경이나 경관, 장소의 가치는 통합적인 관리의 대상이 되었다(Bandarin and Van Oers, 2015; Fairclough et al., 2008).

## 2.2 선행연구 고찰

### 2.2.1 국내 역사환경 보존에 관한 연구

우리나라에서 도시의 역사환경 보존에 대한 논의는 주로 역사적인 도시, 건축, 경관의 원형을 밝히거나 형태가 어떻게 변화되었는지를 살펴보는 연구(송인호, 1990; 양승우, 1994; 조준범, 최진환, 2004; 진영효, 2008 등), 역사환경의 개념확대와 보존 필요성을 밝히는 연구(황기원, 1982; 강동진, 1997-2002; 김기호, 2004 등), 역사환경을 보존관리 하기 위한 관련법과 제도, 정책적 개선방향에 관한 연구(강홍빈, 1986; 안동만, 1993; 강홍빈, 1999; 조명래, 2001; 장옥연·김기호, 2004; 김기호, 2006; 정석, 2009; 이경아, 2009; 권영상, 2010 등)를 중심으로 이뤄져 왔다. 최근에는 역사환경 보존관리 정책이 확대되는 과정에서 나타나는 개발과 보존 사이 갈등을 다루는 연구(장옥연, 2005; 조인숙, 2007; 김제람·강동진, 2011; 권영상, 2011; 이슬기, 2013; 임희지, 2013; 최성은·이희정, 2014 등)도 증가하여 나타나고 있다.

#### 1) 역사환경의 개념확대와 보존 필요성에 대한 연구

개발과 성장을 우선하던 과거로부터 도시 역사성 보존을 새롭게 인식하게 되면서, 역사환경 보존과 관리에 대한 연구가 증가하였다. 개별 문화재 중심으로 이뤄지던 기존의 보존 논의와 달리 전통마을 단위에 대한 관심으로 보존논의가 확대되게 됨에 따라 전통마을의 건축·경관 특성에 관한 연구가 나오게 되었다. 이를 통해 하회, 양동, 성읍마을과 같은 소위 민속마을로 불리는 곳들이 제도적인 보호를 받기 시작하였으며, 이는 곧 빼어난 개별 건축물이 아닌 마을의 전체적인 경관을 보존의 대상으로 삼게 되었다. 그리고 한발 더 나아가 도시에 위치하는 한옥군에 대한 연구가 활성화 되었으며(송인호, 1990; 김란기, 1991; 이경찬, 1999 등), 한옥 주거지를 구성하는 한옥과 한옥 주거지의 도시조직이 연구의 주제로 고려되었다(진영효, 2008; 이소영, 2011). 역사환경에 대한 보존범위는 도시한옥군에서 도시차원에서 장소 및 경관적 범주로 확대되어 나타나기도 하였다. 역사환경으로서의 도시조직(최동혁 외 2인, 2005), 근대 역사환경(강동진, 2001), 무형적인 지역 특성과 현대적 경관이 공존하는 역사도시경관(채해인,

2012), 도시재생사업에서의 도시유산 개념(강동진, 2013) 등과 같이 역사환경의 보존범위가 확대되고 있으며, 이는 보존방식의 실천적 방향에 있어서도 후속 연구를 낳고 있다.

## 2) 역사환경 보존을 위한 제도적 통합에 관한 연구

2000년 이후 역사환경 보존의 필요성이 커짐에 따라 면단위 보존의 필요성과 관련한 제도연구가 활성화 되었다(강동진, 2002; 김기호, 2004; 정석, 2009; 권영상, 2010 등). 기존의 문화재보호법에 근거한 점적인 역사환경 관리의 한계를 지적하고, 문화재보호법의 개정을 통해 등록문화재를 면적으로 관리할 수 있도록 개편하는 방향과 국토법을 통해 역사지구·역사문화보전지구·역사문화재생지구 등 별도의 지구를 신설하는 방향, 그리고 지구지정(경관지구, 역사문화미관지구, 문화재주변경관지구, 사적건축물보전지구, 문화지구 등)과 지구단위계획을 통한 구체적인 역사환경의 정책적 적용 등을 제시하였다. 또한 면단위 역사환경 보존 및 관리로 인해 문화재보호법에 따른 체계와 도시계획 체계가 갖는 법적, 제도적 상충성, 토지이용규제의 다원화 문제 등을 다루는 연구가 나오기도 하였다(장민영, 2011; 채미옥, 2012; 장은선, 2012).

## 3) 역사환경 보존으로 인한 갈등발생과 조정에 관한 연구

역사환경을 보존하게 되면서 실행과정에서 나타나는 문제점을 다룬 연구들은 대부분 갈등 조정이라는 측면에서 역사환경의 보존계획과정에 대해 관심을 보였다. 근대건축물의 보존 사례, 문화재 주변지역의 사유재산을 둘러싼 갈등 등이 이에 해당한다. 강동진(2008)은 전국의 근대 역사환경과 관련된 갈등 사례를 유형별로 조사·분석하였으며, 문화재 주변지역의 갈등은 주로 문화재 지정과 보존에 관련한 갈등(엄승용, 2009; 이슬기, 2013 등)을 많이 다루고 있다.

최근에는 역사환경의 개념이 확대되고 그에 따른 보존의 공간적 범위가 확대되면서 역사환경 보존을 위한 계획과정에 복잡한 이해관계를 내포하게 되었다. 복촌 보존과정에서 나타나는 주민·상업시설·관람객 등 주체별 갈등상황에 대하여 다룬 연구(조인숙, 2007), 풍납토성의 유적 보존과 주변의 재개발 사업 진행과정에서 나타나는 지역주민과의 갈등을 다루고 있는 연구(이원희, 2007), 인천 배다리 지역을 사례로 역사환경 보존과 도시개발 간 갈등의 전개과정을 조사하고, 지역의 관련주체 간 갈등 구조를 파악하여 그 원인을 고찰한 연구(김제람·강동진, 2011) 등과 같이 갈등해결을 위해 합의와 조정을 강조하는 연구들도 많아지고 있다.

한편 갈등 해결을 위해 소통과 협력의 중요성을 강조하고 이를 위한 거버넌스 형성에 초점을 맞춰 진행된 연구도 다수 존재한다. 삼청각 보전과정의 분석을 통해 로컬거버넌스 형성의 중요성을 주장한 연구(최현재, 2002), 삼청각 보전사례를 통해 문화재 보전에서 민관협력의 중요성을 주장한 연구(조명래, 2001), 인사동과 북촌 역사환경 보존의 제도적 맥락과 이해관계자 간 합의형성 과정을 비교분석한 연구(장옥연, 2005), 북촌계획에 참여했던 주민들의 변화양상을 파악하여 주체들의 포괄적 참여를 위한 로컬거버넌스 대안을 모색한 연구(태운재, 박소현, 2006), 서촌의 역사환경 보존계획의 거버넌스 특성과 주요 주체들 간에 나타나는 인식의 차이를 설문을 통해 분석한 연구(최성은, 이희정, 2014) 등이 있다.

## 2.2.2 국내 주거환경의 보존관리에 관한 연구

본 연구의 대상지인 옥인1구역은 앞서 살펴본 연구에서 다루는 역사환경과 차이가 존재한다. 노후주거지로서 개선을 필요로 하며, 문화재나 한옥밀집지역과 같이 물리적인 실질적 보호대상이 존재한다고 보기에 무리가 따른다. 따라서 본 절에서는 주거환경에서의 역사성 혹은 역사환경 보존관리를 위해 진행된 연구를 중심으로 살펴보았다. 주거지에서의 역사환경에 대한 보존관리는 주거지 도시재생과 관련된 연구에서 주로 찾아볼 수 있다.

도시 및 주거지 재생사업과 관련된 연구들에서 역사환경 보존관리를 다루는 연구로는 재생사업에서 주로 활용되는 지역자산의 유형과 활용특성을 밝힌 연구(이선영, 남진, 2015), 재생사업에서 활용 전제로 관리되는 역사자산의 사례를 통해 도시유산을 재정의 하는 연구(강동진, 2013) 등이 존재한다. 도시재생사업이 아닌 정비사업에서도 보존관리를 다루는 연구는, 문화재지표조사를 통해 발생하게 되는 역사자원으로 인한 사업성 저하를 극복하고 새로운 단지계획에 반영하는 방안을 구하기 위한 시도가 LH공사 차원에서 진행되기도 하였다(박준영 외 3인, 2016; 토지주택연구원, 2012; 이화연, 황규홍, 2009). 그러나 위 연구들은 주거환경 내부에 위치하는 점적인 대상을 위주로 다루고 있어, 주거환경 자체를 역사환경으로 인식하고 있지는 않았다.

한편, 본 연구의 대상지인 옥인1구역은 한양도성의 연접지역으로서 도심 경계부에 존재한 구릉지 노후 저층주거지의 특성을 지니고 있다. 이와 유사한 특성을 지니는 지역은 최근 성곽마을로 일컬어지는 한양도성 연접지역들로 내사산과 한양도성으로 인해

개발조건은 충분치 않은 한편, 내부 주거환경은 구릉지에 형성된 판자촌이 다수로 기반시설이 열악하고 필지규모가 작고 주거밀도가 조밀한 특성을 나타낸다. 따라서 2004년 옥인1구역과 함께 주거환경 정비예정구역으로 혹은 뉴타운사업지구로 지정된 곳들이 다수 존재한다.

옥인1구역과 유사한 물리적 조건의 한양도성 연접지역에 관한 재생사업이 최근 성곽마을이라는 이름으로 다수 진행되고 있다. 관련 연구로는 한양도성 연접지역 노후주거지 혹은 성곽마을의 물리적 특성과 현황을 분석하거나 그에 따른 관리방안을 모색하는 연구(서울연구원, 2013; 김영수, 2013), 성곽마을의 도시재생 방안에 관한 연구(심영선, 2014; 이지아, 2014; 김유경, 2014), 도시재생사업 과정에서 나타나는 이해당사자의 선호도 특성 연구(김현재, 2017), 재생사업 후 주거만족도에 관한 연구(김민균, 2016), 재생사업에서 주민협의체의 참여의식과 공동체 활성화의 관계(권은지, 2018) 등이 존재한다. 이들 연구는 주로 한양도성 연접지의 물리적 생성 및 현황적 특성을 분석하거나, 이미 추진된 재생사업 과정에서 문제의식을 두고 탐구하였다. 창신송인 뉴타운도 옥인1구역과 유사한 구릉지 노후 저층주거지로, 한양도성 연접지역이다. 옥인1구역보다 앞서 뉴타운출구전략에 따른 1차 직권해제 대상에 포함되었고, 현재 도시재생사업을 추진중에 있다. 직권해제 후 도시재생으로 이어지는 일련의 과정에 주목하기 보다는, 앞서 살펴본 연구들과 같이 재생사업의 방법이나 지역적 특성에 초점을 맞춘 연구들이 진행되었다(이나영, 안재섭, 2016; 김지은, 2018; 김애니, 2017).

## 2.3 연구의 차별적 관점

국내 역사환경 보존과 관련한 연구의 흐름은 그 대상과 범위가 확장되고 있으며, 이를 위한 관리체계 역시 통합적 체계 및 관리를 위한 시도들이 나타나고 있고 그마만큼 다양해진 갈등을 해결하고자 하는 연구들이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 주거환경 관리에 있어서도 노후환경을 전면재개발로 멸실시키기 보다는 재생사업을 통해 지역의 특성을 남기면서 활성화 시키는 시도들이 많아지고 있는 형편이다.

그러나 주거지에서의 역사성보존 혹은 역사환경 관리는 여전히 점적인 물리적 대상을 위주로 활용하는 방식으로 이뤄지고 있으며, 역사환경의 면적인 보존관리 체계와는 이원적으로 이뤄지고 있음을 확인할 수 있다. 또한 역사환경이 아닌 주거지에 대해서는 지역의 역사성을 해석하고 거기에 따른 관리방식을 채택하기 보다는, 사업의 구분을 통해 재생사업 혹은 정비사업인지에 따라 지역의 역사환경 관리가 다르게 이뤄지고



있음도 알 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 지점에서, 기존의 연구들과 차별성을 갖는다. 첫째, 일반적인 노후주거지로서 정비사업으로 관리되던 지역을 면적인 역사환경으로 전환하는 연구 대상적 특이성을 갖는다. 주거지 개선대상에서 역사환경관리 대상으로 전환되었다는 것은, 기존의 주거지 정비사업 혹은 역사환경 보존관리 체계가 갖고있던 한계가 드러나는 것일 수 있으며, 이는 점적인 대상위주로 관리되던 주거지 역사환경의 관리가 확장되는 의미로 받아들일 수 있기에 연구대상으로서 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 주거환경과 역사환경이 최근 중첩되어 나타나고 있지만, 이원적 관리체계 하에 이뤄지기에 연구 역시 구분되어 진행되어 왔다. 또한 주거지 정비와 재생사업 역시 각각을 위한 사업과 그 안에서 나타나는 양상을 위주로 연구가 이뤄져 왔다. 그러나 주거지의 역사성, 장소성이라는 측면에서 보게되면 이들을 통합적으로 고려할 수 있는 연구가 필요한 상황이었다. 본 연구는 이러한 관점에서 정비사업지구가 역사환경관리로 전환되는 과정을 통해 지역적 특수성과 그 안에서의 역사환경적 특성과 관리에 대한 새로운 논의를 기대할 수 있다.

셋째, 갈등과정을 해석해냄에 있어 연구자의 개입이 이뤄지지 않은 상태에서 14년간의 생생한 기록을 통해 살펴볼 수 있다는 점이다. 기존의 역사환경 보존관리로 인해 발생하는 갈등을 다루는 연구들은 주체별 인터뷰, 혹은 설문에 의지하여 주체별 인식과 변화를 추적하는 경향을 보여왔다. 그러나 본 연구는 사업이 추진되고 협의 조정을 거치는 14년간의 기록을 온라인 커뮤니티 게시글과 답글, 민간과 공공간에 오간 공문서 자료 등을 확보함으로써 이를 통해 사업추진과정과 논의가 어떻게 변화되어왔는지, 실질적이고 구체적으로 해석해낼 수 있다는 점에서 방법론적 차이를 지닌다.



### 3. 옥인1구역의 대상지 특성

---

3.1 옥인1구역 주거지 형성 역사 및 공간변천

3.2 옥인1구역 주택재개발사업의 개요 및 전개



### 3.1 옥인1구역 주거지 형성 역사 및 공간변천

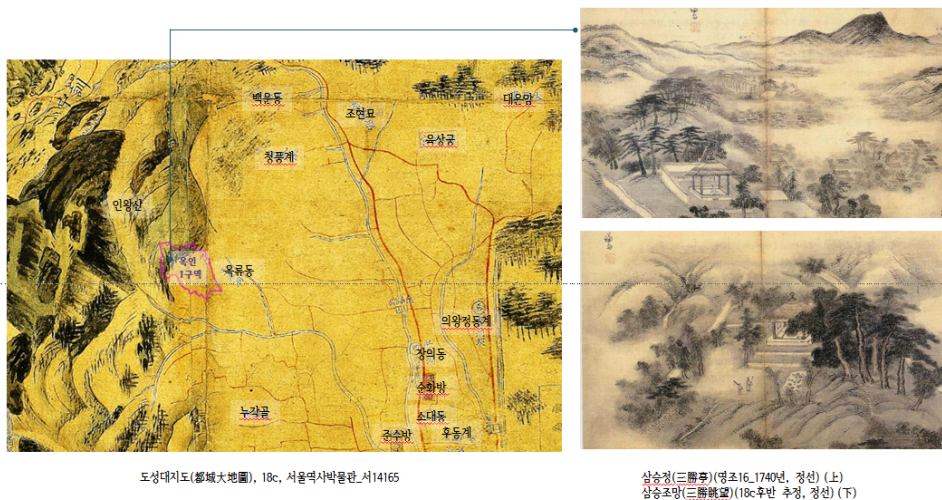
#### 3.1.1 조선시대: 양반계층의 별장과 위향시사 발원지

옥인동이 본격적인 주거지로 확인되는 시기는 조선시대 한양도성의 안쪽에 속하게 되면서 부터이다(건국대학교 박물관, 2007).<sup>14)</sup> 조선시대의 옥인동은 경복궁에 가깝고 인왕산의 수려한 경관지대 일부에 속하여 광범위한 주택지로 개발되기 보다는 사대부의 경승지로 알려졌으며, 옥인1구역(옥인동 47번지 일대) 또한 인왕산의 유려한 풍광과 함께 당대의 권세가, 풍류가들이 자리잡은 흔적들을 당시 화첩과 문헌을 통해 찾아볼 수 있다(건국대학교 박물관, 2007).

대표적으로 검재정선의 시화첩 ‘옥동척강(玉洞陟崗, 1740 추정)<sup>15)</sup>에 그려진 ‘삼승정(三勝亭)’과 ‘삼승조망(三勝眺望)’을 들 수 있다. 서촌지역의 역사적 명승지를 연구한 최중현은 ‘삼승조망(三勝眺望)’이 그려진 위치를 대략 옥인1구역의 상단부로 이어지는 인왕산 지점으로 추정한 바 있다. 그의 추론에 따라 ‘삼승정(三勝亭)’과 ‘삼승조망(三勝

그림 2) 18세기 조선시대 옥인1구역의 위치 및 경관

그림 출처: 「최중현, 김창희, *오래된 서울*, 2013」의 내용을 옥인1구역 관점에서 재정리



도성대지도(都城大地圖), 18c, 서울역사박물관, 서14165

삼승정(三勝亭)(영조16, 1740년, 정선) (上)  
삼승조망(三勝眺望)(18c 후반 추정, 정선) (下)

14) 옥인동에서는 선사시대 및 고대의 유적이 발견된 바 없으며, 이는 옥인동이 선사 고대에는 한강 등 하천으로부터 비교적 먼 산림지대에 속하여 살림터로 개발되지 않았거나, 조선시대 한양도성 안쪽에 속하여 주택지 등으로 개발되면서 옛 문화층이 사라졌을 것으로 추정된다.

15) ‘옥동척강(玉洞陟崗)’은 ‘삼승정(三勝亭)’의 주인이자 왕족이었던 이춘제가 옥류동에 살면서 자신의 후원인 서원(西園)에서 조현명, 이병연, 정선 등과 함께 아회(雅會)를 가진 뒤 청풍계로 넘어가는 등산을 하면서 이병연이 지은 진경시와 정선이 그린 진경산수화를 통해 엮어 낸 화첩이다.

眺望)’에 그려진 옥인동 풍경을 당시 옥인1구역의 모습이라 가정하면, 인왕산의 산세 안에 자리잡은 자연풍광이 인상적이며, 그 곳의 조망은 남산에 이르는 시야를 확보하고 있음을 알 수 있다. 또한 인왕산의 저지대에 주택들이 군락을 이루고 있음도 확인 가능하다(그림3).

조선시대 옥인1구역에 위치했다고 전해지는 그 밖의 건물로는 김수항(金壽恒: 1629~1689년)<sup>16)</sup>의 옥청헌(六靑軒)과 청휘각(淸暉閣), 천수경(千壽慶: 1758~1818)<sup>17)</sup>의 송석원(松石園) 등이 존재한다. 옥청헌(六靑軒)과 청휘각(淸暉閣)은 당대의 권세가였던 김수항과 이하 장동김씨 가문의 가옥과 후원의 정자로 알려져 있으며, 특히 청휘각(淸暉閣)은 문인들을 초청하여 시회를 열 정도로 풍광이 아름다워 여러 시화를 통해 풍경이 묘사되어 전해져 오고 있다. 송석원(松石園) 역시 위향문인 천수경이 1790년대 초 옥류동으로 이사하며, 청휘각 바로 위쪽에 지었던 초가로 빼어난 풍경으로 송석원시사의 중심적인 모임터였다고 전해진다. 청휘각과 송석원은 개별적 장소이나, 훗날 천수경 사망 후 장동김씨 가문에서 송석원을 사들이게 되면서 이지역 일대를 송석원으로 통칭하게 되면서 옥인동 47번지 일대는 송석원으로 인지하게 된다.

조선시대 화첩과 문헌기록, 지도에 묘사된 모습을 통해 공통적으로 나타나는 옥인1

그림 3) 시화집 옥계청류첩에 묘사된 송석원(松石園) 모습

그림 출처: 「대통령경호실, 청와대와 주변 역사문화유산, 2007」



김홍도, 송석원시사야연도(松石園詩社夜宴圖), 1791

이인문, 송석원시사회도(松石園詩社會圖), 1791

16) 조선후기 문신이자 학자로 좌의정 김상헌의 손자이자 인목대비, 영창대군과 정명공주 등 왕족과도 친족 관계로 정치적으로는 서인의 중진이었다.

17) 조선중기 이후 이서계층 가운데 역관이나 의원 중 한문에 능통한 위향인 중심으로 활동했던 한시 시인들 가운데 한명으로, 인왕산 옥류천 송석 아래 초기집을 마련하고 동인들을 모아 시를 읊었다. 여기서 결성된 모임을 송석원시사(松石園時事)·옥계시사(玉溪時事)·서사(西社) 혹은 서원시사(西園時事)라고 했다.

구역의 당시 주거환경 특성으로는 일부 양반가문 및 문인들이 인왕산 풍광과 옥류천의 수변환경을 활용하여 인왕산으로 연결되는 중간 지대에 별장, 정자, 주택 등을 짓고 거주했음을 알 수 있다. 저지대의 조밀한 주거지 군락과는 달리 자연적인 풍광이 유지된 것으로 보아 일부 소수의 주택이 존재했으며, 조선시대 후반에 들어서면서 당시 권력 가였던 장동김씨 가문에 의해 일대 주거지가 통합 소유되었음을 짐작할 수 있다.

### 3.1.2 일제강점기: 친일 권력가의 상징적 경관

일제강점기 옥인1구역은 대표적 친일인물인 윤덕영(尹德榮:1873~1940년)<sup>18)</sup>에 의해 소유되었다. 윤덕영이 소유했던 토지의 크기는 그가 취했던 권력의 크기에 비례하여 나타났으며, 옥인동 전체면적의 50% 이상이 윤덕영 소유였다고 전해질 만큼 당시 옥인동 경관에 윤덕영 일가의 영향이 컸다. 1912년 토지조사사업 당시 1개의 필지에서 1919년 -2, 1924년 -4까지 분할되긴 하지만, 윤덕영이 통합매입(1만7천여평)하여 단일 소유한 이래 그의 사망시(1940)까지 그가 주도적으로 형성한 경관이 유지되었다.

윤덕영이 소유했던 옥인동 47번지 일대(옥인1구역 포함)는 조선의 아방궁이라 불릴 정도로 규모가 컸던 벽수산장(碧樹山莊)과 윤덕영이 머물던 안가, 99칸 한옥, 연못과 정원 등으로 구성되었다. ‘벽수산장(碧樹山莊)’은 프랑스에서 가져온 설계도를 기반으로 독일 건축가를 고용, 한국 환경과 실정에 맞게 변경하여 일본인, 중국인 공사감독을 고용해 가며 건립한 지하1층, 지상3층, 연건평 900평의 건물이었다(서울역사박물관, 2010). 당시 건물의 규모와 입지, 외형 등 모든 면에서 이 지역의 두드러진 상징적 경관으로 자리매김했음을 짐작할 수 있다. 특히 경복궁보다 지대가 높은 곳에 이정도

표 7) 옥인동 47번지 토지대장 기록

내용 출처: 「서울역사박물관, 서촌: 역사경관 도시조직의 변화, 2010」

년도	지번	지목	대지면적(평)	지가(원)	소유주
1917	옥인동 47번지	塙	10,003	16,004.80	윤덕영
1929	옥인동 47-1	塙	10,003 (5슴)	1,893.60	윤덕영
	옥인동 47-2	塙	4,263 (5슴)	7,289.12	윤덕영
	옥인동 47-3	塙	4,263 (8슴)	6,822.08	윤덕영
	옥인동 47-4	塙	21	33.6	경성부

18) 경술국치의 대표적 협조자로 이완용, 민병석, 고영희 등과 함께 8명의 친일파는 경술국적이라 불리기도 한다. 합일병합조약이 체결되자, 친일 공로자들이 일본천황으로부터 3만원의 은사금을 받았는데, 윤덕영은 공로로 45만원의 은사금을 받을 만큼 일본으로부터 신임을 받은 것으로 전해진다.



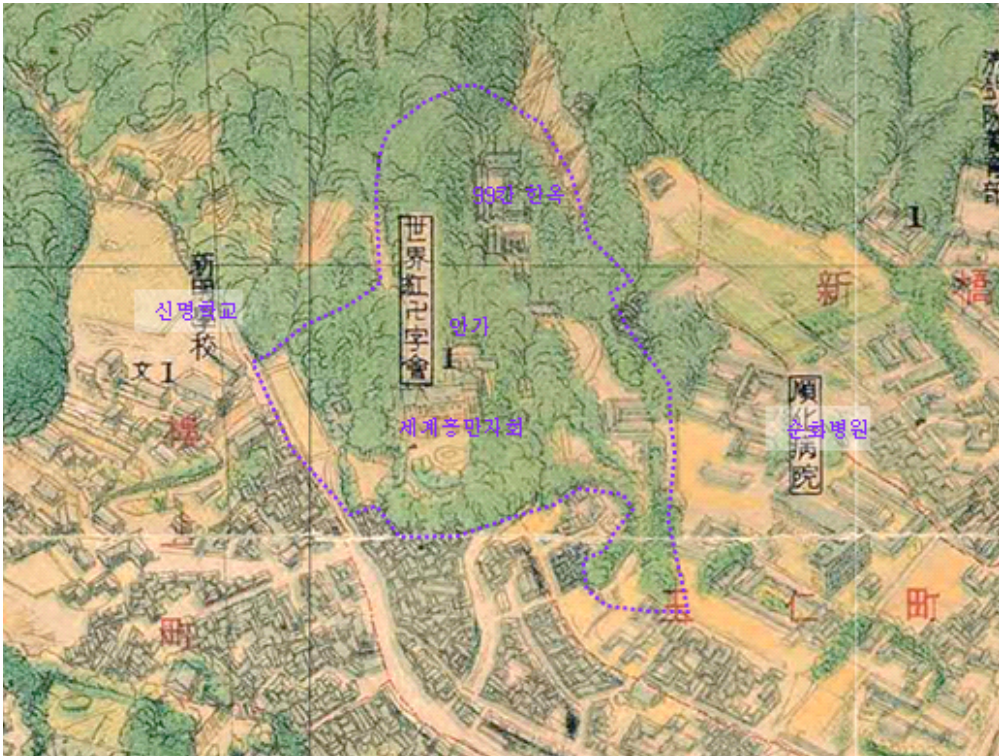


그림 4) 대경성부대관(大京城府大觀, 1936)에 묘사된 벽수산장 및 옥인동 47번지 일대 모습

그림 출처: 『서울역사박물관, 대경성부대관(大京城府大觀, 2015』에서 발췌, 옥인1구역 중심으로 재정리

규모의 건물이 건립되었다는 것은 당시의 시대적 상황이 드러나는 모습이기도 하다. 당시의 호화로운 모습은 대경성부대관(大京城府大觀)(그림4)19)에 묘사된 모습을 통해 확인 가능하다.

1920년대 지도와 현재의 수치지형도에 나타나는 옥인1구역 경계범위를 대조해 보면, 당시 옥인1구역의 모습을 보다 확실하게 이해할 수 있다. 옥인동 47번지 일대가 윤덕영이라는 친일인물과 밀접한 연관을 지니는 동시에, 벽수산장이라는 상징적 건축물로 특징되는 경관을 형성하였지만, 옥인1구역 지정범위에서 벽수산장이 위치하던 지점은 제외되어 있다. 직접적으로 연관을 맺는 당시의 건물은 내부 한옥안가와 99칸 한옥이 구역 내 위치하고 있음을 알 수 있다. 99칸 한옥은 동일한 위치의 한옥과 연관성을 증명하는 자료를 찾지 못하였지만, 안가(安家)는 한때 윤덕영의 조카인 순정효황후

19) 대경성부대관(大京城府大觀)은 1936년 항공사진을 촬영하여 다시그린 파노라마 지도로 평면적인 다른 지도와 달리 조감도의 형태로 제작되어 건물의 입면을 확인할 수 있어 1930년대 서울을 입체적으로 이해하는데 좋은 자료가 된다.



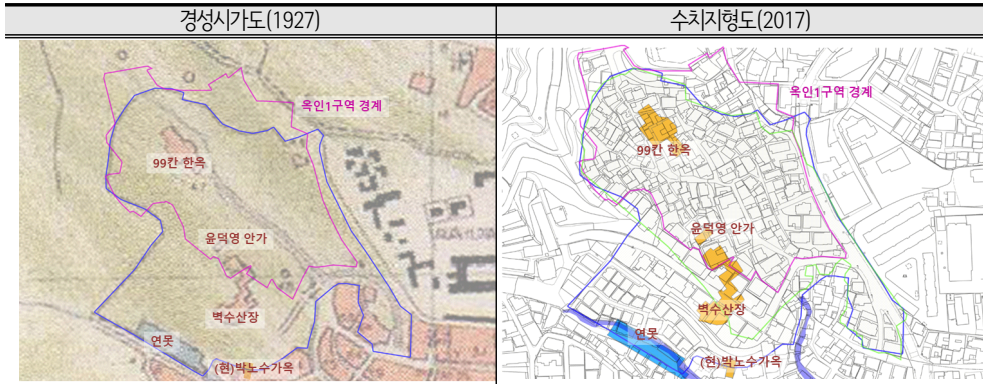


그림 5) 1920년대 지도와 현 옥인1구역의 지정범위 경계 대조  
 그림 출처: 『서울역사박물관, 서울지도, 경성시가도(京城市街圖, 1927)』와 『국토교통부, 수치지형도(2017)』 으로부터 옥인1구역 중심 재정리

가 기거했다고 전해져 공주가옥이라 불리기도 했다.<sup>20)</sup>

현 수치지형도에 나타나는 옥인1구역의 작은 필지와 조밀한 건물간격은 일제강점기에는 찾아볼 수 없으며, 윤덕영이 통합하여 단일 소유한 만큼 일부 건물과 인왕산 자연을 개인의 정원으로 활용하였음을 알 수 있다. 즉, 일제강점기 옥인1구역은 윤덕영이라는 친일인물에 의해 전적으로 관리되었으며, 조선시대와 마찬가지로 건축물보다는 일부 주거 및 관련 건축물을 제외하면 인왕산 자연을 활용한 주거지로 기능했음을 알 수 있다.

### 3.1.3 광복 후-한국전쟁: 적산의 국유화와 교체권력의 공간

옥인동 47번지 일대(옥인1구역 포함)는 윤덕영 사망 후(1940) 삼정물산주식회사(일본의 미쓰이재벌)의 소유가 되었으나, 광복 이후 적산으로 치부되면서 소유주체가 지속적으로 변화되면서 지역일대의 모습은 변화되게 된다.

벽수산장은 입지와 규모, 건축양식의 상징성으로 인해 시기별 권력주체에 의해 번갈아가며 소유되어 그들의 필요에 따른 용도로 변경 사용되었다. 광복 이후 벽수산장은 국유재산으로 변경되어 ‘덕수병원’으로 사용되던 중, 미군정이 시작되면서 미군장교들의 숙소로 활용되었다. 1950년 한국전쟁 발발 후 서울을 점령한 북한군의 임시 정부청사가 되었고, 수복 후에는 유엔군 장교 숙소로도 사용되었다. 1953년 한국전쟁이

20) 옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리로 전환되는 이슈를 촉발시킨 한옥으로, 실제 순정효황후가 기거했다는 증거는 없으며, 주민들 증언에 따르면 윤덕영과 그의 후처가 기거했다고 전해진다. 공주가옥 혹은 윤덕영가옥, 윤씨가옥, 그리고 서용택가 등으로 불린다.

일제강점기 후반	광복 후	한국전쟁 기간	휴전
<ul style="list-style-type: none"> <li>윤덕영 사망(1940)</li> <li>삼정물산주식회사 소유(일본 미쓰이재벌)(1944)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광복 후 덕수병원 사용(1945)</li> <li>미군정 시작 후 미군 장교 숙소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인민군 정부청사</li> <li>유엔군 장교 숙소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국유지</li> <li>동경해상화재 주식회사 일부 소유이전</li> <li>UNCURK(1952) 사무실</li> </ul>

표 8) 광복 후 벽수산장의 소유주체 및 용도 변화

내용 출처: 「최종현, 김창희, 오래된 서울, 2013」, 「서울역사박물관, 서촌:사람들의 삶과 일상, 2010」, 「노주석, 노주석의 서울 풍토를 순례가 서른 송석원터, 2013」, 「최석호 외 2인, 골목길 근대사, 2015」내용 기반으로 재정리

휴전하게 되면서 옥인동 47번지 일대는 국유지화 되었으며, 일부는 동경해상화재 주식회사로 소유가 이전되면서 옥인동 47번지는 47-27까지 분할되게 된다. 그리고 벽수산장은 1954년부터 국제연합 한국통일부흥위원단(UNCURK: United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)<sup>21)</sup>가 사용하게 되었다. 이렇듯 벽수산장은 대한민국 현대사에서 중요한 장소로 기능을 해왔으나, 1966년 건물 수리과정에서 화재로 소실, 1973년 철거된다.

그림 6) 1951년 한국전쟁 후 경복궁 일대의 모습

그림 출처: 「문화재청, 사진으로 본 경복궁, 2006」



21) 언커크(UNCURK)는 한국전쟁으로 파괴된 대한민국 재건을 목적으로 1951년 세워진 유엔의 기구로, 1973년 해체됐다.

벽수산장의 특수한 상징성으로 광복 이후부터 한국전쟁 기간에 이르기까지 의 변화 과정은 구전과 문헌기록 등을 통해 확인이 가능하나, 옥인1구역을 포함하는 벽수산장 주변부 상황은 확인이 어렵다. 다만 1950년대에 촬영된 사진을 통해, 벽수산장이 교체 되는 권력이 사용하는 공간이었던 만큼 주변부는 여전히 비어있는 공간이었음을 추정 할 수 있다(그림6).

### 3.1.4 한국전쟁 이후: 상경인구 유입에 따른 밀집주거지 형성

한국전쟁이 끝난 후 옥인1구역을 포함한 옥인동 47번지 일대는 급격한 변화를 겪게 된다. 광복이후 47번지 주변으로 조금씩 일반 민가가 들어서기 시작하였으며, 전쟁 이후 본격적으로 피란 및 상경인구가 유입되기 시작하면서 벽수산장 자리를 제외한 주변지역에 옥류천과 그 지류가 흘러가는 골짜기를 따라 슬레이트 지붕의 집들이 밀집하게 되었다(서울역사박물관, 2010).

한국전쟁 이후 옥인동 47번지의 지적을 통해 그 변화를 확인할 수 있다. 1954년부터 분할되기 시작한 필지는 1955년 - 65까지, 1956년에 -145까지, 1959년에 -249까지 분할이 이루어졌다. 이때 분할된 필지 중 소규모 필지들은 대부분 전쟁 후 피란과 상경한 이들로 대부분 슬레이트 지붕의 조악하고 협소한 주택들이었다(안수정, 2006). 옥인동 47번지의 필지분할은 1970년대 초까지도 발생하였으며, 한국전쟁 후 이뤄진 필지분할은 피란민과 지방민들이 일단 무허가로 자리를 잡고 나중에 허가를 받은 것이기 때문에 지번이 불규칙적으로 매겨져 있다. 당시 형성된 밀집주거지는 현재도 미로형의 좁은 골목길과 비탈, 소규모 필지의 주택들로 옥인1구역의 주된 환경적 특성으로 남아있다(안수정, 2006; 배준호,전병권, 2011).

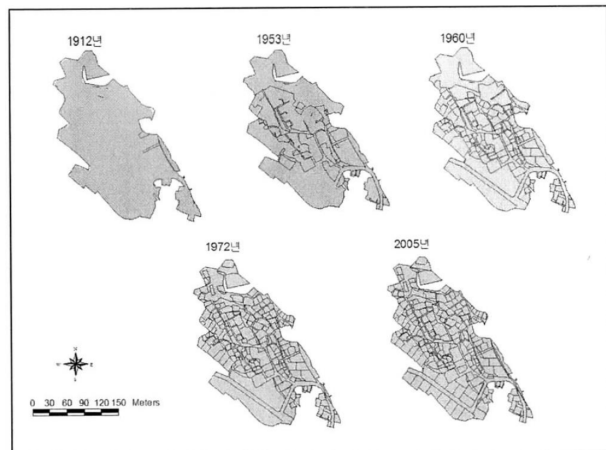


그림 7) 옥인동 47번지 시기별 지적변화

그림 출처: 「안수정, 인왕산 동쪽 기슭의 권력과 경관, 2006」

1966년 UNCURK(United Nations Commission for the Unification and



그림 8) 벽수산장 터 고급주택가 현재(2018)



그림 9) 옥인1구역 밀집주거 현재(2018)

Rehabilitation of Korea) 사무공간으로 사용되던 벽수산장 건물은 지붕수리 과정에서 화재로 인해, 건물의 상당부분이 소실되고, 1973년 철거되었으며, 1978년 서울신택은행에 불하된 이 일대 대지는 100-150평씩 나뉘어 개인들에게 매매되었다. 이들 대형 필지에는 고급주택이 입지하게 되며, 옥인1구역을 포함하는 소규모 밀집주거지와 대비되는 특성을 보인다.

### 3.1.5 주거지 형성과정에 나타난 옥인1구역의 특성

옥인1구역에 주거지가 생성된 일련의 과정을 살펴보고 알 수 있는 사실을 종합해 보면 다음과 같다. 옥인1구역의 주거지는 인왕산 풍광과 경복궁 인근이라는 입지적 요인으로 권력가와 문인들의 세거지로 형성되었으며, 일제강점기 친일권력가의 상징적 주거경관으로 역할을 해왔음을 알 수 있었다. 조선시대로부터 일제강점기까지 권력가 중심의 고급주거지이자 인왕산 풍광이 주요한 장소였고, 광복과 한국전쟁의 역사적 과도기에도 ‘벽수산장’은 여전히 시기별 권력의 상징적 점유공간으로 사용되어 지속적 변화를 겪는 모습을 볼 수 있었다. 그러나 옥인1구역을 포함한 벽수산장의 주변부는 적산이라는 특수성에 의해 소유 및 관리에 공백이 발생하면서 타지에서 유입된 인구들의 주거가 난립하게 되었고, 그로인해 소위 산동네라고 칭해지는 소규모주택이 밀집된 주거환경 특성을 갖게 된 것을 확인할 수 있었다. 이들 주택은 유입인구의 자체적인 건설로 정화조, 도로, 도시가스 등 기반시설이 부재하였으며 여전히 다수의 주택에서 그러한 특성은 발견된다. 벽수산장 건물이 1966년 화재로 소실되어 대형필지의 고급주택이 들어서게 되면서, 이전의 상징적 권력의 공간은 아니지만 부유층들을 위한 공간으로 이어져 옥인1구역과 대비되는 경관으로 남았다. 옥인1구역 지정범위 내부에는 윤덕영이 머물렀던 안가 건물이 기존 흔적으로는 유일하게 남아있는 상황이며, 99칸 한옥이 위치했던 지점에는 다른 한옥들이 존재하나 이들 한옥주거와 윤덕영 한옥과의 관계는 공식적으로 확인된 바 없다.



요약하면 옥인1구역은 역사적으로 의미있는 사건과 인물, 입지적 특성으로 남겨진 주변 역사자원들과 깊은 상관관계를 지니지만, 물리적으로 지정범위 내에 현존하는 역사자원은 윤덕영가옥 외에 드러나 있지 않으며, 무계획적으로 들어선 주택들로 기반시설이 부족하여 물리적 환경 개선을 요하는 지역임을 알 수 있다.

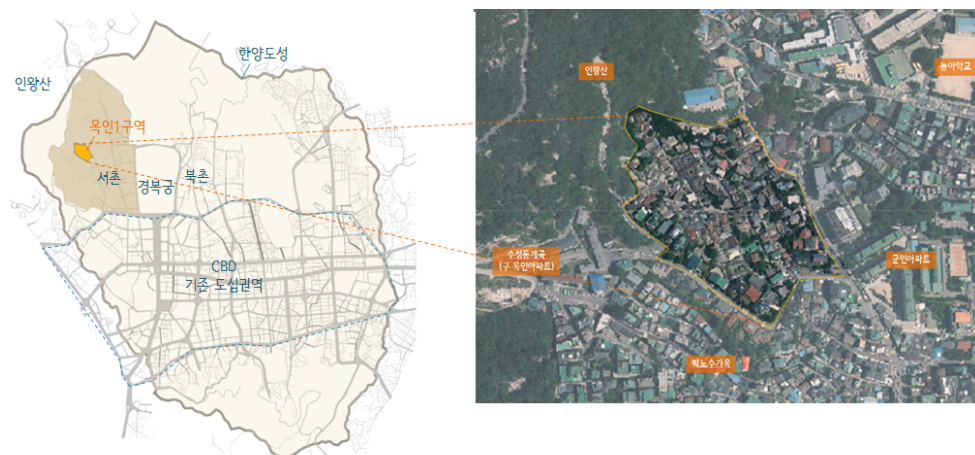
## 3.2 옥인1구역 주택재개발사업의 개요 및 전개

### 3.2.1 옥인 제1 주택재개발 정비구역의 개요

옥인1구역은 서울 한양도성 안쪽 인왕산 경사지에 자리하고 있는 주거지역으로, 종로구 옥인동 47-64번지 일대 3ha의 면적, 253필지, 총 155동의 건물을 포함하는 규모이다. 인왕산 자연경관지구에 속하고 있어 건폐율과 용적률 규제를 적용받고 있으며, 대다수가 제1종 일반주거지역에 해당되어 있다.

2004년 발표된 ‘서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획’에 따라 도시 및 주거환경 정비사업 예정지구로 지정, 당해에 ‘옥인1구역 주택재개발사업 조합설립 추진위원회’가 수립 인가됨에 따라 사업이 공식적으로 추진되기 시작하였다. 당시 옥인1구역의 정비사업 예정구역 지정여부를 판단하는 기준은 호수밀도, 무허가주택비율, 과소필지면적, 주택접도율, 노후불량주택비율, 경사도 등의 물리적 환경의 현황을 중심으로 이루어졌다. 구역지정 당시 옥인1구역은 호수밀도 71.7동/ha, 과소필지면적 56.4%, 주택접도율

그림 10) 옥인1구역 위치도



9.5%, 노후불량 주택을 85%로 기준 수치와 꽤 높은 차이를 나타냈으며, 이로써 사업을 우선적으로 필요로 하는 구역으로 지정되기도 하였다<sup>22)</sup>. ‘누상·옥인 주거환경개선사업지구’, ‘신교 주거환경개선사업지구’와 인접한 지역으로, 인근지역의 현지개발방식의 주거환경개선사업 지구지정 및 사업시행이 이뤄진 후 지정되었다.

표 9) 옥인1구역 주택재개발사업 개요

정비사업 명칭	종로구 옥인동 제1 주택재개발정비구역	
위치	종로구 옥인동 47-64번지 일대	
규모	대지면적	30,282.4㎡
	건축물수	155동 (허가 143동, 무허가 12동)
	필지	253필지
도시계획적용	용도지구	자연경관지구, 고도지구(일부)
	용도지역	제1종 일반주거지역, 제2종 일반주거지역(일부), 공원, 도시지역, 개발행위 허가 제한지역(2017.3.30.)
	용도구역	중점경관관리구역(2016.11.24.)(역사도심)
조합원	197명	토지소유자(21), 건물소유자(20), 주택 및 토지소유자(136), 지상권자(4), 부대복리시설 및 토지소유자(7)

### 3.2.2 옥인1구역 주택재개발사업의 현황

옥인1구역 주택재개발사업은 2004년6월 정비사업 예정구역으로 지정고시 된 이후, 당해 11월 조합설립 추진위원회가 수립 인가 되었다. 추진위원회의 설립으로 실질적인 사업의 추진이 시작되었으며, 정비계획 수립안이 통과되면서 2007년12월 정비구역지정이 고시되게 된다. 이후 실시설계 단계인 사업시행계획의 수립 과정을 거쳐 2009년 11월 사업시행 승인을 받게 된다. 정비예정구역으로 지정된 후 사업시행계획이 승인되기 까지 5년 반 정도의 기간이 소요되었다.

그러나 사업시행 승인은 옥인1구역 내부에 위치한 윤덕영가옥<sup>23)</sup>과 지역 일대에

22) 2004년 당시 정비예정구역 지정 평가기준은 호수밀도(65동/ha), 과소필지면적(45%), 주택점도율(35%), 노후불량주택비율(60%이상, 준공 후 20년 이상)으로, 기준수치에 따라 사업의 시급성을 판단하고 1, 2, 3 단계로 구분하여 지정하였다. 옥인1구역은 1단계 구역으로 우선적으로 정비를 필요로 하는 지역으로 선정되었다.

23) 옥인1구역 내부에 위치한 옥인동 47-133 건물은 한옥으로 윤덕영이 후처와 함께 머무르는 별채 개념으로 알려진 바 있으며, 윤덕영의 조카이자 순종의 계후였던 순정효황후가 어린시절을 머문 곳이라는 설도

새롭게 지어진 한옥 부재가 과거 역사적 한옥 건축물의 부재를 활용한 것으로 보고, 이들 한옥과 부재의 이전복원 계획의 협의를 조건부로 이루어졌다. 운덕영가옥으로 알려진 본 건물은 광복이후 유입된 상경인구에 의해 점용되었으며, 그 안에 거주하던 서용택에 의해 등록되면서 옥인동서용택이라는 이름으로 문화재에 지정되었다. 남산한옥마을로 재현 복원됨에 따라 1997년 문화재지정이 해제 되면서 그 안에 거주하는 6세대의 뜻에 따라 재개발구역에 포함되게 되었다.

사업시행 인가를 위한 조건을 충족시키기 위한 과정에서 옥인1구역 재개발사업 조합측과 종로구청 및 서울시 관계자와 갈등과 조정과정으로 들어서게 되었다. 갈등과 조정은 주택재개발사업의 관

리처분계획 인가를 준비하고 신청하는 과정에서 이뤄졌다. 2011년6월 옥인1구역 주택재개발사업 조합측이 관리처분계획 승인을 신청한 후 총 6차례에 걸친 처리기간 연장과 3차례의 신청 및 반려, 그리고 5건의 행정소송으로 이어졌다. 재개발사업은 2017년 직권해제 후 중단되었으며, 소송과정에서 조합측과 서울시측의 합의에 따라 2018년7월 소송을 취하하게 되었다. 현재 ‘관리형 주거환경개선사업’으로 전환 추진 중에 있다.

표 10) 옥인1구역 주택재개발사업 전개과정

시기	옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정
2004.06	서울시 정비기본계획수립 고시
2004.11	옥인1구역 주택재개발사업 조합설립 추진위원회 승인
2007.12	정비구역지정 고시
2008.06	옥인1구역 주택재개발사업 조합설립 인가
2009.11	사업시행 인가(조건부)
2011.06	관리처분계획인가 신청
2011.07 - 2012.02	관리처분계획인가 처리기한 6차례 연장
2012.03	관리처분계획인가 신청 반려
2013.05	관리처분계획인가 재신청 관리처분계획인가 반려
2015.06	관리처분계획인가 재신청 관리처분계획인가 반려
2016.10	직권해제 대상구역 공고
2017.04	재개발구역지정 직권해제 조합설립인가취소
2018.07	소송취하 및 합의

있으나 이는 근거가 불충분하다는 이야기가 나오고 있다. 본 건물은 1977년 서울시 민속문화재 제23호로 지정되었으나, 1995년 남산한옥마을로 재현 복원하게 되면서 1997년 문화재 지정이 해제되었다. 출처: 한국민속문화대백과, 문화재청 국가문화유산포털, 「조한, 서울, 공간의 기억 기억의 공간, 2013」, 「최종현, 김창희, 오래된 서울, 2013」





## 4. 옥인1구역의 정책 및 제도적 관리 맥락

---

4.1 주거환경 정비 및 관리

4.2 도심부 관리

4.3 역사환경 보존관리

4.4 옥인1구역의 관리 맥락



## 4.1 주거환경 정비 및 관리

### 4.1.1 서울시의 주거환경 정비 및 관리

#### 1) 불량주택 개량을 위한 합동재개발 방식의 도입과 활성화

서울의 주거환경 정비는 불량주택지구의 개량, 개선의 역사와 함께해 왔다고 할 수 있다(서울시정개발연구원, 2001).<sup>24)</sup> 광복이후 서울은 상정인구가 급격하게 증가하면서 심각한 주택과 기반시설 부족 문제를 겪게 된다. 특히 이들이 구릉지와 천변을 중심으로 비어있던 대지에 무허가 불량주택지를 대거 형성하게 됨에 따라, 도시의 발전과 위생을 저해하는 사회문제로 대두되게 된다(서울시정개발연구원, 2001)<sup>25)</sup>. 무허가 불량주택지는 1962년 도시계획법에서 정의된 불량지구개량에 대한 시설계획을 통해 철거 대상이자 불법행위로 정의되었으나, ‘주택개량 촉진에 관한 임시조치법(1973)’이 제정되기 이전까지 국가 차원에서 주거환경정비와 관련한 법제도가 충분히 마련되지 않았기에, 서울시 자체적으로 일련의 시책들을 실행하였다(최성태, 2012). 자체적으로 행한 시책은 ‘단속과 철거’, ‘재정착’, ‘지구수복’ 등으로, ‘단속과 철거’는 무허가 주택의 발생을 방지하기 위해 새로 지어지는 무허가 건물을 적발하고 철거하는 시책, ‘재정착’은 무허가 불량주택을 철거하고 주민들을 새로운 주거지로 이주시키는 정책, ‘지구수복’은 재정착지의 부족으로 주민들을 이주시키지 않고 그 자리에 저소득층을 위한 공공아파트를 건설하거나 주민 스스로 불량주택지를 개량하도록 추진하는 시책이었다. (서울시정개발연구원, 2001)

주택개량 촉진에 관한 임시조치법이 제정된 1973년부터 1981년까지 서울시는 모든 무허가 불량주택지를 정비하겠다는 목표 아래 약 446만평에 이르는 196곳의 주택재개발 사업지구를 지정하였다. 그러나 그중 26곳만이 사업이 추진되었으며, 일부지구는 지정이 해제되기도 하였다. 결과적으로 1981년 말까지 약 276만 평에 달하는 123개 구역이 그대로 남겨져 있었다(서울시정개발연구원, 2001). 이렇듯 사업지구 지정에도 불구하고 그 추진률이 낮았던 배경에는 기반시설을 정비해야하는 지방정부와 주택을 개량해야 하는 주민 모두 경제적 재원이 충분치 않았기 때문으로 볼 수 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 건설업체의 재원을 활용하여 기반시설과 주택을 짓는 대신 사

24) 공공이 주도한 서울의 주요 재개발은 주택재개발과 도심재개발로, 국가적인 빈곤상태에서 형성된 물리적 도시상황에 대한 정책적 대응이었다.

25) 국공유지 또는 사유지를 무단으로 점유하여 축조된 불법건물로서 발본색원의 대상이었으며, 상하수도나 위생시설이 갖춰지지 않아 보건위생 및 재해위험성을 유발시킬 수 있는 사회병리의 온상, 도시개발이 일어나야 할 곳을 점유하여 도시발전을 가로막는 장애요소, 최소한의 거처를 제공하는 구호인식의 대상.

업절차를 간소화하고 고밀개발을 허용해주는 ‘합동재개발’ 방식을 도입하게 되었다(장옥연, 2012). 합동재개발은 공공의 역할이 축소되고 민간이 주도하는 주거환경정비사업으로 넘어가는 주요 분기점이 되었다. 합동재개발의 도입으로 담보상태에 있던 재개발사업지구들은 신속히 추진 확산되었으며, 1983년 이후 거의 모든 사업지구가 이 방식을 채택하게 되면서 서울의 주거환경정비의 가장 지배적인 사업방식으로 자리 잡게 되었다(최성태, 2012).

## 2) 난개발 확산 방지를 위한 종합적인 정비관리로의 제도개편

합동재개발의 도입으로 재개발사업은 활성화 되었지만, 지분청산과 주택매각이 용이할 수 있도록 불량주거지를 전면철거하고 고층의 아파트를 건설하는 방식이 보편적으로 자리 잡았다. 또한 이는 1980년대의 중산층 주택수요와 맞물려 자산가치의 상승 효과까지 제공하게 되면서, 그 확산속도는 더욱 빨라졌다. 무허가 불량 주택지의 개량이라는 목표가 일정부분 달성된 이후에도, 주택공급정책, 주택건설 활성화를 통한 내수 진작과 고용창출, 부동산 가치상승을 통한 경제성장 등 새로운 과제를 실현하기 위한 수단으로 합동재개발 방식은 지속적으로 활용되었다(서울시정개발연구원, 2001; 박인석, 2013).

그러나 합동재개발사업은 불량주택 멸실로 인한 저소득층 주택재고의 감소, 개발이익과 관련된 부패와 갈등, 원주민의 대거 이주 등으로 지역사회 갈등 비화 및 유대관계의 붕괴 등과 같은 부작용을 낳았다(안현찬, 2014). 특히 합동재개발이 도시환경에 미친 부정적 영향은 사업성 확보를 위한 고밀개발에서 주로 기인하였다. 서울시는 합동재개발의 도입 당시 180%였던 용적률을 1985년 250%로, 1990년에는 400%에 이르기까지 완화했으며, 용적률 완화는 층수제한, 인동간격 및 인접대지 경계선으로부터의 이격거리 등 각종 건축규제 완화로 이어졌다(서울시정개발연구원, 2001). 그 결과 도로, 상하수도, 학교, 공원 등과 같은 각종 기반시설의 부담을 증가시켜 주거환경을 악화시켰으며, 구릉지 중심으로 형성되었던 불량주택지구에서 고밀개발이 일어나게 되면서 도시경관이 급속도로 훼손되었다.

합동재개발의 확산으로 인해 비롯된 부작용과 더불어 도시재개발법, 도시저소득층주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 주택건설촉진법과 같이 각기 다른 법에 따라 분리되어 이뤄지던 주거환경정비의 비효율을 해결하기 위해, 2002년 ‘도시 및 주거환경정비법’을 제정하고 관련법을 통합하고 파편적으로 진행되던 사업들을 모두 포괄하는 대대적인 제도적 정비가 이루어졌다. 그리고 파편화된 개발사업을 장기적 안목을

갖고 총체적으로 관리하기 위해 2004년 ‘2010 서울 도시 및 주거환경 정비 기본계획’을 작성, 정비를 필요로 하는 지역을 예정구역으로 일괄 지정, 정비의 시급성에 따라 분류 공표하게 된다. 그러나 이들 구역은 주택재개발, 재건축 사업이라는 이름으로 여전히 기존의 합동재개발 방식과 동일한 전면철거에 의한 재개발 사업으로 추진되었다(서울특별시, 2004).

### 3) 뉴타운 사업과 글로벌 금융위기

서울시는 2002년부터 강남북 균형발전을 위해 자치조례를 근거로 뉴타운사업을 추진해 왔으며, 전국적으로 확대적용하기 위해 2005년 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’을 제정하면서 전면철거에 의한 재개발 재건축사업은 절정에 다다르게 된다. 뉴타운사업은 지역균형발전이라는 정치적 비전과 함께, 기존 정비사업 체계에서 충당하기 어려웠던 광역적인 기반시설을 확충하기 위한 계획적 의도도 담겨있었다(안현찬, 2014). 이를 위해 뉴타운사업은 대규모의 재정비촉진지구를 지정하고, 그 안에서 세부 구역별로 주거환경 상태에 따라 기존 정비사업을 적용하며, 여기서 환수한 개발이익으로 재정비촉진지구 내부에 있는 광역기반시설을 설치하는 방식을 취하였다. 그러나 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’은 광역기반시설 설치에 소요되는 추가비용 마련을 위해 촉진지구 내의 정비사업에 대해 지구지정 요건 및 건축규제 완화, 세제혜택 및 부담금 면제, 재정지원 등의 혜택을 제공하였다.

뉴타운사업의 규모가 확장되고 각종 규제완화 및 지원으로 인한 혜택으로 더 큰 경제적 이익의 달성이 가능하다는 인식이 확산되면서, 수도권을 중심으로 재정비촉진지구가 급속도로 추가 지정되는 현상이 나타나게 된다(안현찬, 2014). 2002년에 처음 추진한 1차 뉴타운 시범사업에 대해서는 대상지 주민들의 반발이 있었으나, 사업추진 이후 뉴타운사업 시범지구와 주변지역 부동산 가격이 급등하면서 2003년 2차 뉴타운사업지구는 애초 계획했던 3-4곳의 4배에 달하는 12곳을 지정하게 되었다. 이 과정에서 정비구역 지정요건을 충족하지 못한 지역에서 사업추진을 요구하는 민원과 정치적 압박이 들어와 구역지정 요건을 완화하는 조치가 이뤄지기도 했다(최성태, 2012; 안현찬, 2014). 2004년 총선에서 승리한 여당은 뉴타운사업의 정치적 효과를 확인함으로써 2005년 12월에는 3차 뉴타운 사업지구로 11곳을 지정하였고, 2008년 총선에서는 서울시의 공식적인 지구지정 유보의사에도 불구하고 후보들이 뉴타운사업 추가지정을 공약으로 내걸기까지 했다.

뉴타운사업의 광범위한 확산은, 기존의 합동재개발사업이 초래하던 문제점들을 내

포한 상황에서 포화상태로 퍼져갔다. 그리고 2008년 글로벌금융위기에 따른 국내 부동산 경제침체로 뉴타운사업을 포함한 정비사업 전반에 위기를 초래했다. 금융위기는 재개발사업의 사업성 자체를 떨어뜨려 과거에 충분히 경제적 이익이 발생하던 사업이 개별분담금을 부담해야 하는 상황이 되었고, 이는 정비사업지구 내에서 다양한 갈등을 야기시켰다. 그리고 사업의 지체 및 구역지정을 해제하는 상황까지 나타나게 되었다. 사업의 무산, 정비구역지정의 해제 등 사업의 추진 상황에 따라 차이가 있지만, 이미 비용의 차이는 존재하더라도 공통적으로 매몰비로 인한 피해와 같은 사회적 문제가 예상되었다.

#### 4) 뉴타운 출구전략, 주거환경 관리의 변곡점

지나친 뉴타운사업지구(재정비촉진지구)의 지정은 이미 합동재개발사업으로인해 초래되어왔던 문제들을 누적 증폭시켰다. 이에 2008년 당시 서울시는 ‘서울시 주거환경개선 정책 자문위원회’를 출범시켜 기존의 뉴타운과 재개발, 재건축 등 주거환경정책을 재검토하고 주택정책의 발전적 방향을 도출하고자 하였다. 당시 주거환경개선 정책 자문위원회는 1)양호한 저층주거지의 과도한 소실, 2) 소형저가주택의 감소와 주택가격 상승으로 인한 서민주거불안 초래, 3)주택유형의 편중과 획일화, 4) 고층고밀개발에 따른 경관훼손과 주거환경 악화에 대한 문제인식을 표명하였다(안현찬, 2014). 그리고 이러한 문제인식에 기반하여 2009년 서민주거불안 해소, 합리적 프로세스 구축, 주거지 변화관리 대응 제도개편 추진 등을 포함한 대책을 제안하였으며, 2010년 위 과정을 기반으로 주거지종합관리계획을 포함한 새로운 주택정책을 발표하였다(서울특별시, 2015). 이후 2011년 휴먼타운, 주민참여형 재생사업 7개소 시범사업을 거쳐, 2012년 14개소 추가지정에 이르기까지 주거환경관리사업이라는 명칭으로 이뤄졌다.

같은 해에 지나친 정비(예정)구역 지정과 글로벌 금융위기가 촉발시킨 부동산 경기 침체로 인한 정비구역들의 사업의 지지부진함과 환경악화, 내부갈등 악화 등을 해결하기 위해 2012년 1월 서울시는 ‘뉴타운 정비사업 신정책구상(이하 뉴타운 출구전략)’을 발표하였다. 뉴타운출구전략에 기반하여 서울시는 2012년1월 ‘주민의사에 따라 조합설립인가를 취소할 수 있으며, 정비사업이 일정기간 지연된 경우에는 구역을 해제할 수 있도록’ 하고, 이를 뒷받침할 수 있도록 도정법의 관련조항을 개정하였다. 2012년 9월에는 5개년 ‘마을공동체 기본계획’을 발표, 2013년4월에는 미래100년 도시계획 추진을 발표하여 도시관리의 패러다임 자체를 ‘개발과 정비’로부터 ‘사람중심 도시재생’으로 전환하는 것을 공식화 하였다. 또한 국가차원에서도 2013년 6월 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(도시재생특별법)’이 제정되어 당시 서울시의 도시관리 방침을 뒷받

침하게 된다. 그리고 2013년9월 미래100년 도시계획 추진에서 발표한 내용의 기초에 맞는 생활권계획의 수립에 착수하였으며, 뉴타운 출구전략에 따른 실태조사와 그 결과를 반영한 정비(예정)구역의 해제가 본격화 되게 된다.

#### 4.1.2 옥인1구역의 주거환경 관리

##### 1) 무허가 불량주택의 정비 및 관리

옥인1구역이 속한 옥인동 47번지 일대는 광복, 한국전쟁, 근대화과정을 겪으면서 피랍과 상정인구의 급격한 유입으로 무허가 불량주택 밀집지역으로 변화를 겪게 된다. 하꼬방, 토막집이라 불리는 소위 판자촌이 형성되었으며, 기존에 물이 흐르던 개천위에도 집이 지어졌다고 전해진다. 윤덕영이 기거한 것으로 전해지는 한옥 역시 점유되어 외부인구가 유입, 나눠져서 거주하는 공간이 되었으며, 현재 6세대가 남아 기거하고 있다(서울역사박물관, 2010)<sup>26)</sup>.

1970년대의 옥인동 일대 지역의 관리정책과 사업은 인왕산일대에 자리잡은 무허가 밀집 주거지역의 관리에 초점이 맞춰져 있었다. 1960년대 후반 시민아파트를 시범적으로 건설하던 시기 소위 판자촌으로 일컬어지는 지역들에 대한 양성화와 환경개선에 대한 노력이 진행된 바 있다. 옥인동 일대의 무허가 건물에 거주하던 주민들은 주로 지역 주택의 양성화 민원을 시측에 제기해 왔다. 그러나 1971년 옥인동 185-3번지(수성동계곡 일원, 당시 일제강점기 인왕도로공원 지역) 일대의 밀집주거지는 철거대상이 되었고, 그 자리에는 중산층 아파트라는 새로운 주택인 옥인동 시범아파트(옥인아파트)가 상징적으로 건립되었다.<sup>27)</sup>

1973년 옥인동 일대 역시 불량주택개량촉진에 관한 임시조치법에 따라 ‘불량건물미화단장지구’로 지정되었으며, 무허가 건물 6만여동을 양성화하고, 일부는 철거, 대다수는 현지개량하는 방식으로 진행된다. 당시 불량건물미화단장지구에는 인근 청운동과 누상, 삼청, 동숭동이 함께 지정되었다. 1973년 서울시는 서울시 전역에 분포한 16만8천여동의 무허가건물 가운데 70년대 말까지 3만8천여동의 무허가건물을 현지개량(일부 철거포함)하기로 계획 공표하였다. 당시 종로구의 옥인지구 130동이 불량건물미화단장지구로 지정되었다<sup>28)</sup>. 그러나 불량건물미화단장에 따른 대대적인 개선은 앞서 살펴본

26) 거주민 증언기록에 따르면 한때 30세대가 넘는 가구수가 거주할 정도로 옥인동 일대 과밀했던 상황을 짐작할 수 있다.

27) 80개 판자촌 양성화, 1968/ 시범아파트 개발로 인한 무허가 건물과의 갈등, 1970, 중앙일보

바와 같이, 옥인동 일대에서도 크게 효과를 거두지 못한 것으로 보인다.

1979년 옥인동지역은 주거환경 관리 흐름 안에서 특수한 상황에 놓이게 된다. 1979년 미국의 카터대통령 방한에 맞춰, 청와대 주도로 인왕산 판자촌의 정리를 위해 보상금 지원 형식으로 철거가 추진되었다(서울역사박물관, 2010). 옥인지구 재개발 비용 6억 중 주민부담금이 4억2천5백70만원으로, 당시 정부의 적극적인 환경개선의 의지를 엿볼 수 있는 대목이다. 이 시기의 재개발에서 현재 옥인1구역과 연접해 있던 옥인동 산3번지, 47번지 일대의 주택을 철거하고, 1만7천4평의 대지에 택지 2천2백32평을 조성하고, 연립주택과 교회 및 사찰을 한동씩 건립한 것으로 전해진다<sup>29)</sup>. 당시 옥인동에 대한 지원보상과 철거가 급속히 진행될 수 있었던 배경에는, 청와대에서 조망가능한 입지적 특수성에 기인하였고, 이는 서울시의 불량주택밀집지역에 대한 관리 방향으로부터 구분되는 지점이기도 하다.

## 2) 옥인동 주변일대의 주거환경개선사업

1990년대에 들어서면서 옥인동에서 추진되는 사업은 불량주거환경의 개선과 인왕산 경관에 대한 보전관리에 초점이 맞춰져 있었다. 1992년 누상동 166번지와 옥인동178번지 일대를 포함하는 지역인 주거환경개선사업지구로 지정되었으며, 1994년부터 2007년까지 도로정비, 택지정비(주차장 및 주택용지)를 중심으로 현지개량식 정비사업이 추진되었다. 당시 주거환경개선 사업을 위해 자연경관지구 및 고도지구 등의 규제가 일부 완화되었으며, 그로인해 저층 단독주택 위주였던 지역이 중층규모의 빌라 다세대가 다수 건립되었다. 1998년 옥인동 일대의 주거환경개선사업이 진행되면서 옥인1구역에도 현지개량방식의 주거환경개선사업에 대한 서울시의 검토가 있었으나, 기본적인 도시기반시설 미비 및 불량함을 이유로 무산된 바 있다.

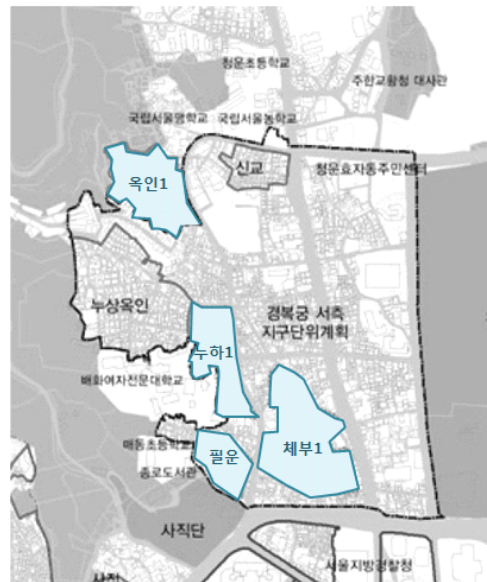


그림11) 2004 주거환경 정비사업 예정지구 지정 지역

28) 중앙일보, 1973.2.6, 8면

29) 동아일보, 1979.12.25, 6면



### 3) 옥인1구역 주택재개발사업

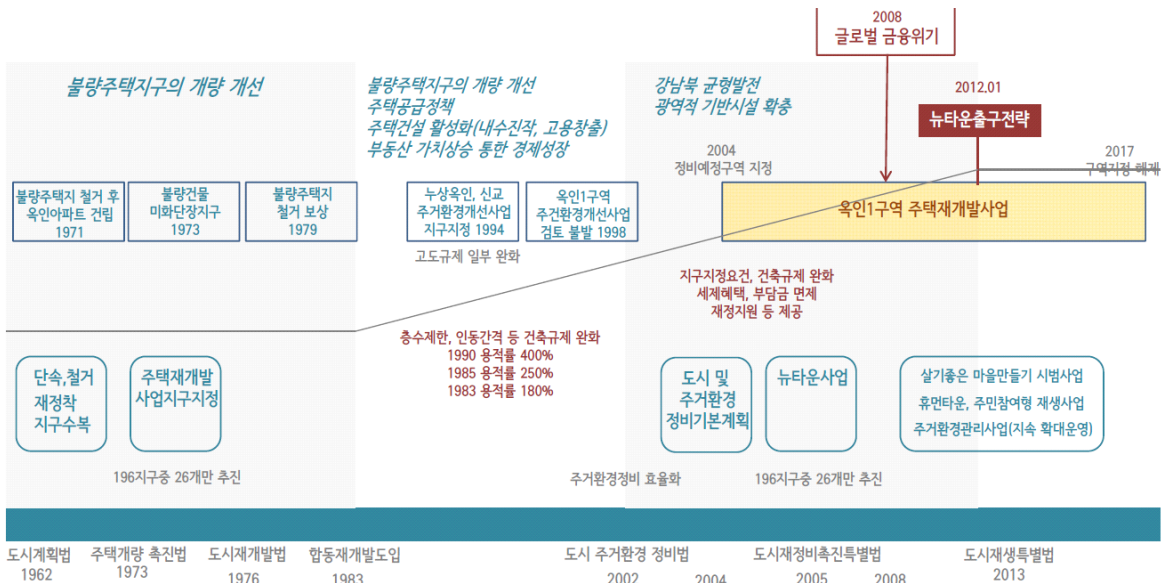
2004년 서울시는 ‘2010 도시 및 주거환경정비 기본계획’을 수립하면서, 전체적인 기성시가지의 정비필요여부를 파악하고, 시급한 정도에 따라 개발사업의 완급을 조절하기 위해 ‘정비사업 예정지구’를 지정 발표하였다. 당시 옥인1구역과 체부동, 필운동 지역 일대가 정비사업 예정지구로 지정되었으며, 옥인1구역은 주거환경 개선이 시급하다는 판단으로 1단계 판정을 받았다. 옥인1구역과 더불어 체부, 필운동 지역 모두 청와대, 경복궁과 인접해 있으며 인왕산 경관지구 등의 규제적 여건으로 재개발에 어려움이 있었으나, 당시 예정지구로 지정된 지역은 제2종 일반주거지역으로 변경하여 종 상향을 해주는 등 개발여건 마련을 위한 규제완화 지원도 마련되었다. 옥인1구역 주택재개발사업은 2004년 구역지정이 되면서 곧 조합설립추진위원회를 구성했으며, 사업을 추진하게 된다.

### 4) 옥인1구역과 뉴타운 출구전략

옥인1구역은 2009년 11월 사업시행인가를 받고, 2011년 6월 관리처분인가를 신청하게 된다. 그리고 이때부터 사업은 지체되기 시작하였다.

당시 서울시는 글로벌 금융위기로 인한 국내 부동산 경기악화, 뉴타운 사업의 과다

그림12) 서울시 주거환경 관리의 제도 및 정책적 맥락과 옥인1구역 주택재개발사업



지구지정, 공동주택개발방식 의존으로 인한 주거다양성 악화 등을 문제의식으로 갖고 있던 시기였다. 특히 부동산경기침체는 과다 지정된 뉴타운 사업지구 및 기타 정비사업 구역들의 사업추진을 지지부진하게 만들었으며, 이는 사회적 문제가 되고 있었다. 서울시는 2012년 1월 뉴타운 출구전략이라 불리는 ‘뉴타운 정비사업 신정책구상’을 발표하게 된다. 뉴타운 출구전략에 따르면 ‘주민의사에 따라 조합설립인가를 취소할 수 있으며, 정비사업이 일정기간 지연된 경우에는 구역을 해제할 수 있도록’ 하고, 이를 뒷받침할 수 있도록 도정법의 관련조항을 개정하였다. 2012년 9월에는 5개년 ‘마을공동체 기본계획’을 발표, 2013년4월에는 미래100년 도시계획 추진을 발표하여 도시관리의 패러다임 자체를 ‘개발과 정비’로부터 ‘사람중심 도시재생’으로 전환하는 것을 공식화 하였다. 옥인1구역은 뉴타운 출구전략에 따라 ‘갈등조정위원회의 운영’, ‘옥인1구역 조합운영 점검 및 사업성 실태조사’, ‘직권해제’의 적용을 받게 되었다. 옥인1구역의 보존관리 전환 과정이 뉴타운 출구전략에 따른 도시관리 패러다임 변화에 속해있음을 확인할 수 있는 대목이다.

## 4.2 도심부 관리

### 4.2.1 서울 도심부 관리의 전개

#### 1) 도심부 역사성 보전을 위한 별도계획의 수립

1996년7월 서울시 도시계획위원회에는 ‘도심재개발 기본계획’을 보완하는 안건이 상정되었다. 기존 서울의 도심부 정책이 재개발사업 위주에 맞춰져 있다는 문제의식에 따라 서울 도심부의 역사성과 전통성 보전을 위한 별도의 계획을 수립해야 한다는 필요성이 제기되어 왔기 때문이다. 서울시는 1997년 5월 서울시정개발연구원에 ‘서울 도심부 관리 기본계획’의 수립을 의뢰하면서 2000년 최초의 도심부 계획이 수립되었다(서울특별시, 2000).

도심부 관리 기본계획의 요체는 사대문안 도심부가 우리고유의 문화와 정체성을 창조적으로 발전시키면서 경제적으로도 번영해 나갈 수 있도록 도심부를 관리하는데 있었다. 이를 위해 도심부의 변화를 이러한 방향으로 유도하기 위하여 서울시가 지켜나가야 할 정책적 목표와 원칙을 제시하고, 1)도시개발, 2)스카이라인, 3)역사문화보존, 4)도심주거, 5)산업경제, 6)교통체계, 7)보행환경, 8)환경정비 등 크게 7가지의 실천과제를 제시하여 큰 틀을 제시하였다. 사대문안 도심부의 독특한 역사성과 장소적 특성을 지키고 살리기 위한 다양한 보존 지향적 시책을 제시하는 동시에 낙후된 도심부를

살리고, 경제적으로 번영해 나가기 위한 다양한 활성화 시책도 제시되었다. 이러한 방향 아래 규제중심에서 탈피하여 공공 및 민간투자를 촉진시켜 도심부가 경쟁력을 갖도록 방향을 설정하였다.

## 2) 청계천 복원에 따른 도심 활성화

2002년 서울 도심부는 청계천 복원을 공약으로 내세웠던 L시장이 당선되면서 대대적인 공간적 변화가 예고되었다. 당시 청계천 복원으로 변화되는 서울 도심부에 대한 관리를 재정비하기 위해, 2004년 ‘도심부 발전계획’을 수립하게 되었다. ‘도심부 발전계획’은 기존 ‘도심부 관리 기본계획’의 내용에서 청계천복원과 관련하여 대비해야 하는 내용들을 위주로 보완된 것으로, 도심부 관리 기본계획의 기초와 같이 개발과 보존은 양자택일의 문제가 아니라, 조화와 균형의 문제라는 기초를 갖추고 있었다.

서울 도심부 발전계획(2004)은 도심부 개발의 세심한 관리, 청계천 주변지역의 계획적 관리, 사대문안 역사문화성 회복, 공동화 없는 도심 커뮤니티육성, 도심 교통체계 개편 및 보행환경 개선 등을 주요 과제로 설정하였다. 사대문안 역사문화성 회복을 위해 서울성곽을 단계적 복원하고 녹지축을 연결, 사직단 복원 등 서울의 역사적 원형을 회복하고 도심부 내 문화재 및 근대건축물에 대한 적극적인 보존과 유지를 통해 역사적 의미를 회복함과 동시에 사대문안 관광거점을 조성하여 도심부 매력을 강화하도록 했다. 청계천복원을 사대문안 역사성 회복의 계기로 삼아 성곽복원, 사대문안 녹지축 연결, 문화거점 조성, 복촌 인사동 가꾸기의 지속 등 서울 도심의 역사성 보존을 위한 근거를 제공하였다. 지역별 특성에 따라서 보존할 곳과 개발 정비할 곳으로 구분하고, 1)특성보존지구, 2)자율갱신지구, 3)재개발지구, 4)종합정비지구의 4개 지구로 구분하여 관리하도록 했다.

## 3) 도심부 활성화를 위한 전략사업의 실행계획

도심부 관리기본계획과 도심부 발전계획이 도심부 역사성과 정체성을 보존 회복하고 동시에 개발을 추진하는 데 초점이 맞춰졌다면, 2007년 서울 도심부를 대상으로 새롭게 작성된 도심재창조 종합계획은 기존에 도심부 발전을 위해 시도했던 도시재생의 정책적 효과가 가시화되지 않았다는 문제의식 아래 도심으로서 발전하는데 필요한 전략사업들을 발굴하고 일관되게 지속적으로 추진하기 위해 수립되었다. 도심부 관리 기본계획(2000), 도심부 발전계획(2004)은 도심부의 기본방향을 담은 정책계획이었다면, 이 계획은 구체적 사업의 발굴과 추진방향을 제시하는 실행계획의 성격을 지녔다.

도심재창조 종합계획은 1)역사문화축, 2)관광광문화축, 3)녹지문화축, 4)복합문화축의 도심 남북 4대축 조성을 주요 골자로 하여, 경복궁에서 남산까지를 1축, 북촌, 인사동, 명동, 남산을 2축, 종묘에서 남산을 3축, 대학로에서 남산을 4축으로 하여 계획의 공간적 범주를 두었다. 이들 축을 거점으로 도심부 전체의 활성화를 도모하는 계획이 세워졌다. 이전의 계획들이 역사성 보존과 개발의 균형과 조화를 도모했다면, 본 계획은 역사문화환경의 활용과 중심축 개발을 통한 도심부 활성화에 초점이 맞춰져 있었다.

#### 4) 역사도시로서의 서울과 사대문안

2011년 서울은 역사적 정체성 보존의 방향설정을 위해, ‘서울 사대문안 역사문화도시 관리기본계획’을 작성하였다. 계획이 작성되던 시기는 ‘2030 서울시 도시기본계획’의 재정비로 도심부에 대한 종합계획을 세우도록 하는 한편, ‘2020 도시주거환경정비기본계획’에서도 재개발 추진시 역사적 특성을 배려하도록 하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있는 상황이었다. 특히 서울 사대문안을 역사도시로서 정체성을 회복하고자 하였다. 서울 도심부의 역사성을 관리하는 것이 아닌, 역사도시로서의 서울의 정체성을 회복하는 것은 관점이 변화되었다는 것을 의미한다. 계획의 내용은 역사도시로서 서울의 가치규명을 통해 왜 사대문안 역사문화도시를 관리해야 하는지를 명확히 하고, 무엇을 남기고 관리하며, 어떻게 관리할 것인가와 같은 관리기본방향을 제시하고자 하였다.

역사도시 서울로서 남기는 대상으로 지정문화재뿐만 아니라 비지정문화재의 보존 관리 필요성을 명시하였다. 남기는 대상에 있어 조선시대에서 1970년대 경제개발기를 거쳐 현재까지 시간적 스펙트럼을 확장시키고, 다양한 지층의 역사문화자원을 발굴하도록 하였다. 또한 이때 역사적 건조물과 함께 역사적으로 의미있는 도시조직, 역사경관, 스토리 등을 발굴 관리하도록 명시하였다. 또한 이 계획은 서울시 도시주거환경정비기본계획의 도심부 계획내용 일부 변경을 제안하기도 하였다. 주거환경정비의 영역과 역사도시로서의 도심부 관리 영역이 만나게 되는 시점이기도 하다.

#### 5) 한양도성 역사문화중심

2014년 공표된 2030 서울도시기본계획은 한양도성지역을 세계적 역사문화중심지로 규정하고 역사자원과 그 주변지역의 관리를 강화할 것을 요구하였다. 역사도심 기본계획(2015)은 이러한 변화 아래 2004년에 수립한 도심부 발전계획을 재정비하여 한양도성 지역이 갖는 역사문화적 정체성을 회복하고 관리하기 위한 원칙과 틀을 세우고, 도심이 갖는 활력을 지속적으로 유지해 나갈 수 있도록 작성되었다.

계획의 내용은 역사, 주거, 교통, 환경, 산업 등의 주제와 관련하여 도심이 당면한 핵심이슈별 전략계획과, 경복궁 서측지역, 북촌·인사동·돈화문로 지역, 대학로, 세종대로, 세운상가, 동대문, 남산 등의 7개 구역에 대한 지역별 공간계획으로 구성되었다. 이 슈별 계획에서 옥인1구역과 관련을 맺는 주거분야 관련 이슈는 거주자 불편해소, 지역 특성을 활용한 주거환경개선, 상업지역 내 도심형 주거 공급확대의 3가지로 도출되었다.

#### 4.2.2 서울 도심부로서의 옥인1구역 관리

2000년 서울 도심부관리기본계획이 수립된 이래로 지속되어온 도심부에 대한 별도 관리의 흐름 안에서 옥인1구역에 대한 관리내용도 차츰 변화되어 왔다. 도심부관리기본계획(2000) 상에서는 계획의 범주로 다루고 있는 도심권역이 사대문안 상업업무지역 중심이었기에, 옥인1구역은 당시 도심부 관리대상으로서 취급되지 않았다.

도심부발전계획(2004)은 지역특성에 따라 1)특성보존지구, 2)자율갱신지구, 3)재개발지구, 4)종합정비지구로 구분을 두었으며, 계획도면상에서는 생략되었지만 기술된 보고서 내용에 따르면 옥인1구역은 자율갱신지구에 포함되었다. 자율갱신지구는 전통적인 도시구조로 인해 낙후된 도심 노후지역의 정비를 위해 새로운 정비수법을 통해 기존 도시조직과 기능을 존중하고 유지하면서 규제를 일부 완화, 공공기반시설을 확충하여 주는 소규모 필지단위 자율갱신을 유도하는 곳이었다. 당시 옥인1구역이 전통적인 도시조직의 중요성과 낙후된 주거지로서의 특징이 도심부 관리 기본계획 안에서도 인지되었음을 확인할 수 있다. 그러나 자율갱신지구 지정에도 불구하고, 2004년 옥인1구역을 포함한 인근 주거지였던 체부동과 누하동이 정비사업예정구역으로 지정되었다. 도심부발전계획에서 규정된 특성보존지구는 도심부의 독특한 역사성과 매력을 보유하여 재개발구역지정을 금지하고 지구단위계획의 수립을 통해 별도 건축기준을 적용토록 한 곳으로, 가회동, 인사동, 관철동, 명동, 북창동, 정동, 광장시장이 포함되었다. 당시 옥인1구역은 도심부 특성보존지구로서 고려되지는 않았다.

옥인1구역이 본격적으로 도심부 관리를 위해 작성된 계획의 적용범주에 명시되기 시작한 건 ‘서울 사대문안 역사문화도시 관리기본계획(2011)’부터였다. 이 계획에서 옥인1구역은 경복궁 서측2구역에 포함되어 관리계획이 제시되었으며, 이 구역에 대해 과거 도성 내의 이름난 명승지로 자연풍경과 한양도성 및 각자 등 다양한 역사자원이 남아있음에도 대부분 관리되지 않고 있다고 지적되었다. 따라서 경복궁 서측2구역의 역

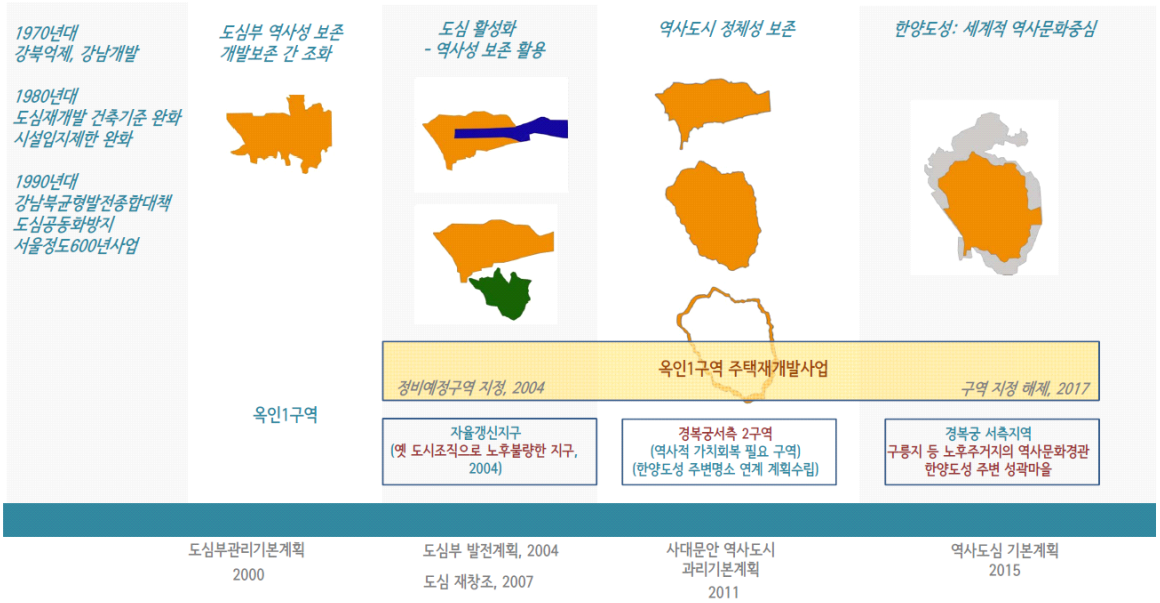


그림 13) 서울시 도심부 관리의 맥락과 옥인1구역 주택재개발사업

사적 가치와 장소성을 회복해야 하며, 지역특성의 유지보전을 위해 한양도성 주변명소와 연계된 역사탐방로 조성 등 관련 계획수립을 제안하였다. 또한 역사문화환경을 고려한 마을만들기 추진을 유도해야 할 필요를 제시하였으나, 옥인동은 당시 그 적용을 필요로 하는 예시로 특정되지는 않고 부암동 지역이 예로 제시되었다.

2015년 발표된 ‘역시도심기본계획’에서 옥인1구역은 보다 직접적인 계획의 적용범주로 나타나게 된다. ‘역사도심기본계획’은 이슈별 계획과 공간 권역별 계획을 작성 제시하였다.

옥인1구역은 주거분야 이슈로 거주자 불편해소, 지역특성을 활용한 주거환경개선, 상업지역 내 도심형 주거 공급확대의 3가지와 결부되었으며, 이중 지역특성을 활용한 주거환경개선의 실천과제로 제시된 1)구릉지 등 노후주거지의 역사문화경관적 특성을 고려한 주거환경 개선, 2)한양도성 주변 성곽마을 만들기 추진 내용과 관련 깊게 나타났다. 1)은 직접 명시하고 있지는 않지만, 옥인1구역과 연접한 청운·효자동 주변이 패키지형 도심마을 만들기의 추가지정 필요구역으로 나타나있어 관련성이 있음을 짐작할 수 있다(서울특별시, 2015). 또한 2)는 ‘한양도성 주변 성곽마을 보전관리 종합계획(안)’과 연계하여, 한양도성 주변 성곽마을 만들기 추진을 위해 철거재개발에서 구역지

정 해제 후 대안사업으로 추진하는 방향을 고려하도록 제시하였다. 도심부 내 주거지를 철거재개발로 진행할 경우, 지역 내 한옥밀집, 내사산의 조망차단, 주변지역과의 경관 부조화 등을 초래하므로 철저한 실태조사를 거쳐 단계적으로 구역 해제 후 대안사업 및 주거환경 관리사업 추진을 검토하도록 명시하였다. 그 대상구역으로 옥인1구역을 포함한 4개소의 정비구역, 이화1구역, 충신1구역, 명륜4구역이 포함되어 나타난다.

‘역시도심기본계획(2015)’의 공간관리계획에서 옥인1구역은 경복궁 서측지역에 포함되어있었다. 역사문화자원, 자연자원의 보호 회복 및 접근성을 개선하는 목표, 그리고 생활공간과 역사공간이 공존하는 도심 주거지로서의 특성 강화(한양도성 주변 구릉지 주거지역 환경개선), 옛길 보존 및 활용을 통한 매력있는 가로환경 조성 등이 제시되었다.

표11) 서울 도심부 관리 흐름과 옥인1구역의 관계

	서울 도심부 관리 흐름		옥인1구역과의 관계
2000	서울 도심부 관리 기본계획	역사성/매력 소멸하는 도심재개발에 대한 문제제기로 출발. 도심부 별도의 종합지침 제시 목적.	관련없음
2004	청계천 복원에 따른 도심부 발전계획	청계천 주변지역 활성화 중심 재개발 촉진: 높이완화, 관리유형 조정	자율갱신지구. 옛 도시조직의 노후불량 지구.
2007	도심재창조 종합계획 수립	도심 4축을 중심으로 다양한 사업의 제안 및 실행	관련없음
2011	서울 사대문안 역사문화도시 관리 기본계획 수립	역사도시 정체성 보존을 위한 방향설정	경복궁서측 2구역 (직접적인 계획 및 사업 관련 내용은 없음)
2015	역사도심 기본계획	한양도성: 세계적 역사문화중심	구릉지 등 노후주거지의 역사문화경관 한양도성 주변 성곽마을 경복궁 서측지역

## 4.3 역사환경 보존관리 맥락

### 4.3.1 서울의 역사환경 보존관리 전개

#### 1) 문화재보호법과 용도지구지정에 의한 역사환경 보존

국토 및 도시개발이 본격화되기 시작한 1960년대와 1970년대는 역사문화유산의 보존에 관한 국가나 서울시의 정책은 미비했다. 그러나 문화재 보수와 정비에 대한 관심은 지속적으로 유지되었으며, 훼손된 서울성곽의 보수사업이 1975년부터 본격적으로 추진되었다. 1960년대 초는 국가의 법제도적 기반이 마련되는 시기였는데, 문화재보호법과 도시계획법이 1962년 제정되었으며, 당시 도시계획법에 근거하여 미관지구, 고도지구, 보존지구 등의 역사환경 보존을 위한 용도지구 제도가 마련되었다.

#### 2) 역사적 상징성의 복원

1981년 서울올림픽 유치가 결정되면서 서울의 역사환경 보존정책은 본격화게 된다. 국제적인 문화행사로서, 서울의 아름다움과 고유한 맛을 보여주기 위해 서울의 역사문화유산을 복원, 정비하기 위한 각종 사업들이 추진되었다. 1975년부터 추진되었던 서울성곽 보수사업이 이 시기에 1차적으로 완료되었고, 관광안내를 위한 문화재 및 유적 안내표지판 설치사업, 사직단 복원과 문화재로 지정된 한옥의 보수사업들이 진행되었다. 또한 암사동 선사주거지, 몽촌토성, 풍납토성 복원사업도 서울고도 민족문화유산 종합복원사업을 통해 추진되게 된다. 국제행사인 아시안게임(1986)과 서울올림픽(1988)을 성공적으로 마친 후, 서울시는 600년 기념사업의 준비 일환으로 조선왕조 도읍지였던 서울의 원래 모습을 복원하는 사업들을 지속적으로 추진하였다. 서울성곽 복원사업을 재추진하였고, 남산 제모습가꾸기 사업, 한강 새모습가꾸기 사업 등이 추진되었으며, 도심부 역사지역들을 걸어서 탐방할 수 있도록 하는 역사문화탐방로 조성사업 등이 시행되었다(서울시정개발연구원, 2005).

#### 3) 역사문화장소의 멸실에서 보존으로: 북촌, 인사동 등.

1990년대까지 서울의 상징적인 역사환경을 복원하는 데 정책적 관점이 맞춰졌다면, 2000년대에 들어서게 되면서 멸실되었던 역사환경을 보호하고 되찾는 데 초점이 맞춰졌다. 2000년은 도시관리 수단을 통한 역사환경 관리가 가능해졌다. 서울 도심부 관리기본계획이 작성되고, 서울시 도시계획조례가 최초로 제정되어 용적률 강화, 주거지역 종세분화 등의 새로운 도시관리 수단들이 출현하였다. 또한 역사환경 보호를 위한 제도적 수단으로 문화재주변경관지구, 사적건축물보전지구, 문화지구 등도 조례에 신설되었다.



이러한 상황에서 서울의 대표적 역사지구인 북촌과 인사동 가꾸기가 추진되었다. 1970, 80년대 북촌지역의 한옥보존을 위한 정책이 시행되었지만, 경직된 규제위주의 정책이 주민들의 반발을 낳았다. 1990년대에는 규제가 대폭 완화되었지만, 그로인해 한옥이 급격히 감소하고, 그 자리에 다세대 주택이 들어서면서 전통주거지로서의 분위기가 크게 훼손되었다.

서울시는 도심부관리기본계획(2000)의 수립을 계기로 서울을 대표하는 한옥마을인 북촌을 보존하고 새롭게 가꾸기 위한 북촌가꾸기 기본계획을 2001년 수립하게 되었다(서울시정개발연구원, 2005). 2002년에는 인사동 지구단위계획이 수립되기도 하였는데, 1997년 차없는 거리 시행후 개발압력이 높아진 인사동에서 작은 가게와 골목길들이 사라질 위기의 경각심에서 1999, 12월 서울시는 건축허가제한 조치를 내리고, 인사동 지구단위계획을 수립하게 되었다.

#### 4)도심부 역사성 보존관리\_ 청계천 복원과 4대문 안 관리

청계천이 복원되면서 도심부 전체 및 청계천 주변지역에 대한 장기비전과 개발원칙을 새롭게 마련한 도심부 발전계획(2004)이 수립되었다. 서울 도심부 발전계획은 역사문화자원을 보존하면서 동시에 경제적 활력을 유지하려는 정책적 목표를 제시하고, 이를 위해 도심부 개발관리, 역사문화보존, 도심주거, 교통체계 등 실천과제와 관리원칙을 제시하였다. 이 계획은 청계천복원을 사대문안의 역사문화성 회복의 계기로 삼아 성곽복원과 사대문안 녹지축 연결, 문화거점 조성, 북촌·인사동 가꾸기의 지속 등 서울도심의 역사성 보존을 위한 정책적 근거를 제공하였다. 2000년대에 들어 서울은 ‘도심부 관리 기본계획’과 ‘도심부 발전계획’을 통해 역사환경의 보존관리와 도심부 관리가 맥락을 함께하는 것을 확인할 수 있다.

#### 5) 역사도시 서울의 보존관리: 한양도성 역사문화중심

2010년대에 들어서면서 사대문안 권역의 역사성 보존에서 역사도시로서 서울을 규명하고, 한양도성 내부지역으로 도심부 권역을 확대하여 역사성을 보존관리 하는 방향으로 기조가 변화하였다. 따라서 한양도성 내부지역은 보존관리 차원에서 검토의 대상이 되었다. 특히 한양도성이 세계유산 등재추진 대상이 되면서, 서울 도심부와 한양도성의 관리는 서울 역사환경 관리 정책에 중요한 부분을 차지하게 되었다.

표12) 서울 역사환경 보존관리 흐름과 옥인1구역의 관계

	서울시 역사환경 보존관리 흐름	옥인1구역 보존관리 흐름
1960년대	1962 문화재보호법, 도시계획법, 건축법 제정	
1970년대	1972년 신당동, 약수동 성곽주변 최고고도지구지정	
	1975년 성곽보수사업 추진	
	1977년 경복궁 주변 최고고도지구 지정	1977 옥인동 일대 풍치지구 지정 1977 윤덕영가옥 서울시 민속문화재 제23호 지정
1980년대	1981. 올림픽유치 및 아시안게임 유치 결정	
	1983-1988 서울고도 민족문화유산 종합복원사업	
	1983년 북촌전역: 제4종 미관지구 지정 2000년 이후 역사문화미관지구로 용어 변경	
	1987-90년 한강변 문화유적 복원사업	
1990년대	1990년 서울도시기본계획 수립(1990-2001)	
	1990 서울시 전통문화자재 복원 정비 실시계획 1990-1996 서울 600년 사업 1990-2009 조선왕궁 복원사업	
	1994 역사문화탐방로 조성계획	
	1994 경복궁 주변 고도지구 완화	1994 누상옥인, 신고 주거환경개선사업지구 사업추진 고도지구, 풍치지구 일부 규제 완화 1997 윤덕영가옥 서울시 민속문화재 지정 해제
2000년대	2000 서울 도심부 관리 기본계획	
	2000년 서울시 도시계획조례 제정 (문화재주변경관지구/문화지구/사적건축물보전지구 신설)	옥인1구역 풍치지구에서 자연경관지구로 변경
	2001 북촌가꾸기 기본계획	
	한옥지원조례 제정	
	2002년 인사동 지구단위계획 수립	
	2002-2005 청계천복원사업	
	2004 서울 도심부 발전계획	
	2004년 명동 지구단위계획 수립	
	2008 한옥선언	
2010년대	2009 경복궁 서측 지구단위계획	체부, 누하 정비사업예정지구는 편입
	2009 서울특별시 사대문안 특별지원에 관한 조례	직접대상 아니지만 관리권역에 포함
	2020 도시환경정비 기본계획(2010)	
	2011 서울 사대문안 역사문화도시관리 기본계획	계획 대상구역에 포함 - 경복궁 서측 2구역
	2012 서울 한양도성 세계문화유산 등재 추진	한양도성 완충구역(제2 관리권역)에 일부 포함
	2013 한양도성 주변 성곽마을 조성 종합계획 수립 추진	
	2013 창신·송인 뉴타운지구 직권해제	
	2013 삼선동 장수마을 주거환경관리사업 조성	
	2015 경복궁 서측 종합관리계획	계획 대상구역에 포함
	2015 역사도심 기본계획 수립	계획 대상구역에 포함 - 경복궁 서측 지역 - 청운효자동주변이 패키지형 도심마을만들기 - 한양도성 주변 성곽마을 만들기

#### 4.3.2 한양도성의 세계유산 등재 추진과정

서울의 역사환경 관리정책의 변천과정에서 나타나는 큰 특징 가운데 하나로 한양도성의 세계유산 등재 추진을 들 수 있다. 한양도성의 세계유산 등재 추진은 2006년 당시 문화재청장이었던 Y의 제안으로, 성곽과 연계된 역사문화유적을 복원하여 서울을 역사도시로 등재하는 방안이 모색되었다. 서울시는 문화재청의 제안을 긍정적으로 검토하였고, 이듬해인 2007년 7월 한양도성을 장기적으로 유네스코 세계문화유산에 등재하겠다는 추진의지를 공표하였다. 한양도성의 중장기 종합정비 기본계획(2009)이 세워지고, 당해에 2013년까지 한양도성을 세계유산으로 등재하겠다는 계획을 발표하기도 하였으나, 세계유산 등재 추진과정은 계획보다는 지연되어 잠정목록 등재 목표시기로 잡았던 2010년보다 1년 늦은 시점인 2011년 잠정목록 등재를 위한 학술연구가 시작되었다.

2011년 10월 서울시 보결선거를 통해 새로운 시장이 선출되면서, 한양도성의 세계문화유산 등재추진은 급속도로 진전을 이루게 된다. 2012년 1월 시장의 한양도성 순시와 함께 세계유산 등재추진은 공식적으로 발표되고, 4월 바로 잠정목록 신청이 이뤄졌으며, 12월 잠정목록에 등재되었다. 등재추진을 공표하고 한해 만에 진행된 결과였다. 또한 등재신청을 위한 준비도 구체적으로 진행되어 한양도성 보호관리를 총괄하는 한양도성도감이라는 과단위의 전담조직이 신설되었으며, 2012년에만 ‘서울 한양도성 유네스코 세계유산 잠정목록 등재를 위한 학술연구’, ‘한양도성 연결지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구’, ‘한양도성 보존관리 활용 종합계획’ 등이 시작·발표되었다. 2014년 문화재청이 우선 등재신청 대상으로 선정하면서, 2016년 1월 실제 세계유산 등재신청서를 제출하였다. 그러나 심사과정에서 한양도성이 세계유산으로서 증명해야 하는 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)’에 대한 인정이 어렵다는 이유로 등재불가(Not to inscribe) 판정이 내려져, 재도전의 기회를 얻기위해 등재철회를 하면서 일단락 되었다.<sup>30)</sup> 그리고 서울시는 2018년 3월 다시 등재추진에 대한 의지를 재표명한 상태다.

30) 세계유산의 등재 심사과정에서 유네스코 자문기구인 국제기념물유적협의회(ICOMOS)가 방문 패널심사를 하게되며, 이 심사에서 등재권고(Inscribe), 보류(Refer), 반려(Defer), 등재불가(Not to inscribe) 등 네가지 권고안 중 하나를 채택해 유네스코 세계유산센터와 당사국에 전달하도록 되어있다. 이후 세계유산위원회 회의에서도 등재불가로 최종 결론이 날 경우, 해당 유산은 재신청 자체가 불가능해진다.

표13) 한양도성의 세계유산 등재추진 준비과정

내용 출처: 신영문, 한양도성 세계유산 목록 등재 추진경과와 서울특별시의 노력, 2014

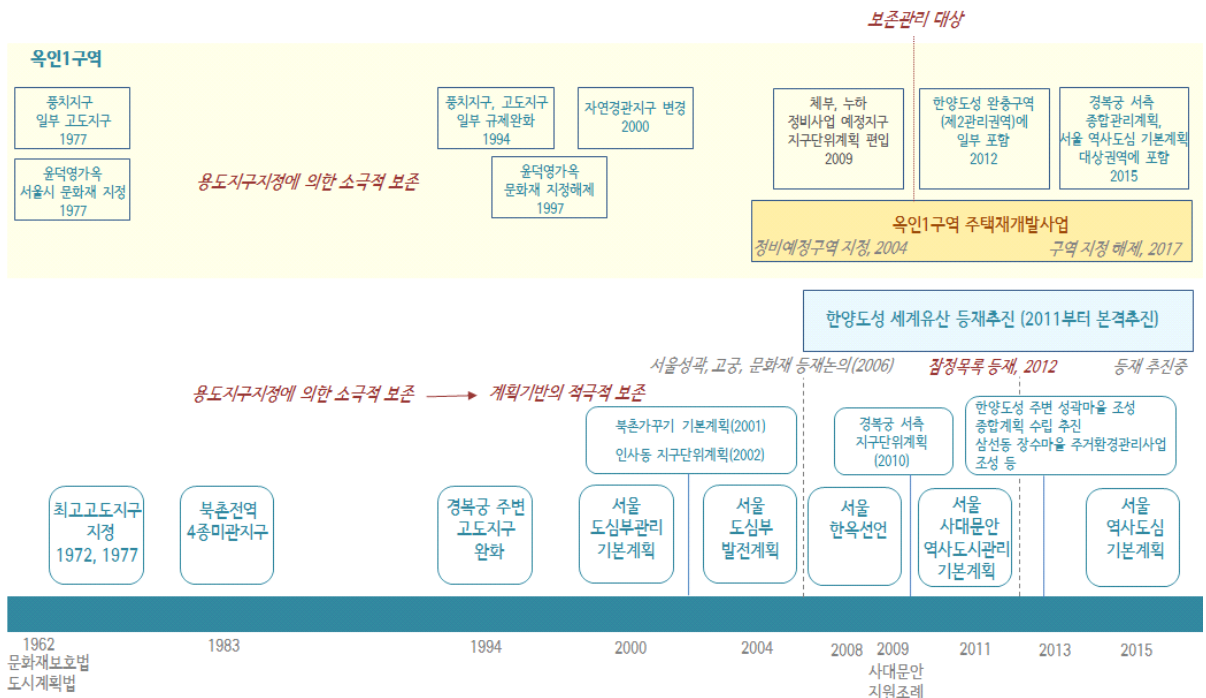
시기	세계유산 등재 준비과정
2006년 1월	문화재청은 서울시와 협의해 서울성곽(이하 한양도성) 이원과 고궁, 청계천 등을 유네스코 세계유산으로 등재하겠다는 조치계획 발표. 노무현대통령의 백악산 일원 사범개방과 더불어 유흥준 문화재청장은 한양도성의 세계유산적인 가치를 인지하고 역사도시 서울이라는 큰 밑그림을 그렸다.
2007년 1월	조선시대 성곽 등 역사문화유적을 복원해서 서울을 유네스코 세계문화유산인 ‘역사도시’로 등록하는 추진 방안이 모색. 그러나 계획단계에서만 구상되고 본격적 등재 궤도에 오르지 않는 못함.
2007년 7월	서울시는 한양도성 복원을 위한 학술용역을 조만간 발주하고 장기적으로는 유네스코 세계문화유산으로 등재하는 방안도 추진하겠다는 발표.
2009년 2월	서울성곽(한양도성) 중장기 종합정비 기본계획에 한양도성의 유네스코 세계유산 등재 계획이 처음 수록되게 됨
2009년 9월	서울역사국제학술대회에서 한양도성을 2013년까지 세계유산목록에 올리겠다는 의지를 보임. 2010년 잠정목록 등재, 2011년 등재신청서 작성, 2012년 세계유산 신청, 2013년 세계유산 등재라는 계획 발표.
2011년 8월	계획과는 달리 2011년8월 한양도성 세계유산 잠정목록 등재를 위한 학술연구 시작 (2011년은 한양도성으로서는 전환점이 되는 해이다. 일제강점기에 경성성곽의 이름을 물려받은 서울성곽이라는 이름을 버리고 ‘도성’이라는 원래의 위상과 이름을 회복한 해였기 때문이다)
2012년 1월	서울시는 한양도성 세계유산 등재추진을 공식적으로 발표. 당시 보궐선거로 당선된 시장이 직접 하루종일 한양도성을 순성하며 도성의 보호관리에 대한 정책을 쏟아냄.
2012년 4월	세계유산 잠정목록 등재 신청서가 문화재청에 전달. (2011년부터 문화재위원회를 설득, 문화재 전문위원의 현지실사를 거친 뒤에 거둔 시작)
2012년 5월	한양도성 보존관리 활용 종합계획 발표
2012년 9월	한양도성 보호관리를 총괄하는 한양도성도감이라는 과단위의 전담조직 신설 (한양도성도감이란 조선시대 국가적인 대사를 추진하기 위해 설치했던 도감이라는 기구명에서 비롯되었다. 한양도성도감은 도성정책팀, 도성관리팀, 세계유산팀으로 시작하여 현재는 도성정책팀, 도성보존팀, 도성관리팀, 도성학술팀의 4팀과 통합관제센터, 현장기동반으로 운영되고 있다.)
2012년12월	세계유산 잠정목록에 Seoul City Wall이라는 유산명칭으로 등재
2014	2016년 등재신청서 제출 대상으로 한양도성이 확정되면서 한양도성의 보호관리 활용사업과 등재신청서 작성 작업이 본격적으로 오름.
2016년 1월	Hanyangdoseong, the Seoul City Wall이라는 유산명으로 등재신청 - 2016년 신청한 한양도성의 유산구역은 총 64.09ha이고, 완충구역은 총 1,042.16ha이다. 전체 18.6km중 13.19km가 양호한 상태로 잘 보존되어 있다. 한양도성은 전체가 6개 지역으로 구성되어 있는데, 백악, 낙산, 흥인지문, 목멱, 송례문, 인왕산 지역이다. 이는 다시 14세기 초축 당시, 공사와 관리를 위해 구분해 놓았던 97개 소구간으로 나뉘어 관리.
2017년3월	- 2017년 3월 세계유산 지정신청 철회.
2018년 3월	-2018년3월. 한양도성 유네스코 세계유산 등재 재추진 공표. - 2018년 하반기 (문화재청, 우선등재목록 선정) - 2019년7월: 문화재청 등재신청 후보 1차 선정 - 2020년7월: 문화재청 등재신청 후보 최종선정 - 2021년1월: 유네스코에 등재신청 - 2021년3-9월: 이코모스 신청서 서면심사 - 2021년9-10월: 이코모스 현지 실사 - 2022년 7월: 유네스코 세계유산 선정

### 4.3.3 역사환경으로서의 옥인1구역 관리

옥인1구역 전체는 인왕산으로 인해 ‘풍치지구’로 관리되어 왔으며, 풍치지구가 자연경관지구로 변경되면서 옥인1구역 역시 자연경관지구로 변경되었다. 옥인1구역에 대한 역사환경으로서의 관리는 용도지구지정에 따른 ‘고도지구’ 권역에 일부 포함되는 정도였다. 2004 서울 도심부 발전계획에서 전통 도시조직을 갖고 낙후된 기성 주택지로 자율갱신지구로 지정하긴 했으나, 이는 특별한 보존관리 정책으로 적용된 것은 아니었다. 당시 오히려 옥인1구역은 ‘도시 및 주거환경정비 기본계획(2004)’에 의해 정비예정구역으로 지정되었다.

옥인1구역이 역사환경으로 인지되기 시작한 시점은 서울시에서 한옥선언을 발표하고 한옥주거지로서 경복궁 서측지역의 주거지를 보존관리하게 되면서부터이다. 옥인1구역은 사업시행계획 인가를 준비하던 과정이었으므로 경복궁 서측 지구단위계획의 범위에서 제외되긴 했지만, 당시 북촌과는 차별화되는 경복궁 서측지역의 특성이 주목받으면서, 한옥뿐만 아니라 역사적 인물 및 사건과 관련된 장소들이 주목받았고, 이러한 맥락에서 옥인1구역 역시 보존관리 대상에 포함할 것인지에 대한 여부가 논의가 되었

그림 14) 서울시 역사환경 관리 정책적 흐름과 옥인1구역 주택재개발사업



다. 그러나 노후도가 다른 지역에 비해 심한데다, 사업이 상당부분 추진된 상황이었기에 보존관리 구역에서 제외되었다.

옥인1구역이 역사환경으로서 보존관리 대상에 포함되기 시작한 시점은 ‘서울 사대문 안 역사도시관리 기본계획(2011)’에서 사대문안 도심을 한양도성 내부로 확대하여 계획을 세우면서, 직접적인 계획적 지시내용이 존재하진 않지만 역사환경의 관리가 미흡했음을 지적하며 경복궁 서측 2구역에 포함되게 된다. 이후 한양도성 연접지역 제2관리권역이나 ‘서울역사도심기본계획(2015)’의 한양도성 주변 성곽마을로서 관리 필요성이 제기되거나, ‘경복궁 서측 종합관리계획(2015)’의 공간적 범주에 포함되어 나타났다.

#### 4.4 소결: 옥인1구역의 관리 맥락

옥인1구역 주택재개발사업의 제도적 정책적 맥락의 해석을 통해 다음과 같은 사실을 발견할 수 있었다.

첫째, 서울시의 주거환경 관리 맥락과 옥인1구역의 보존관리 전환 과정은 뉴타운 출구 전략과 흐름을 함께 했다. 주거환경 정비사업 대상이었던 옥인1구역은 주거지 관리의 패러다임을 변화시키는 도구로서 나타난 뉴타운출구전략과 흐름을 함께 하면서, 정비사업 대상으로부터 제외되었다. 둘째, 도심관리는 역사성과 개발의 조화와 균형으로부터 역사도시의 보존관리로 기조가 변화하였다. 서울 도심은 한양도성 내부지역을 전부 포괄하는 공간적 범역은 확장되었고, 역사보존을 위해 설정했던 관리지역은 점차 공공으로부터 민간의 영역, 상업업무지역으로부터 주거지역, 문화재와 전통한옥으로부터 구릉지 노후 저층주거지로 확대되었다. 현대적 도심기능은 다른 도심과 부도심에 분산되면서 한양도성 도심부는 역사문화중심의 특성이 더욱 강조되었다. 이러한 정책적 전환 과정에서 옥인1구역은 도심 주거지로부터 역사도심의 주거지로 재설정되는 과정을 거쳤다. 셋째, 역사환경 보존관리는 일정 시점을 기준으로 서울 도심부 관리와 맥락을 함께 했으며, 한양도성과 도심부 관리가 함께 이뤄지는 과정에서 세계유산 등재를 추진하게됨에 따라 한양도성 주변 연접주거지는 더욱 중요한 역사환경 보존관리의 대상으로 변화되었다.

## 5. 옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정

---

5.1 옥인1구역 주택재개발사업의 추진과정

5.2 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리  
전환과정

5.3 소 결





## 5.1 옥인1구역 주택재개발사업의 추진과정

### 5.1.1 정비예정구역 지정과 조합설립추진위원회의 승인(2004)

#### 1) 배경 및 상황

옥인1구역은 2004년 수립되었던 ‘2010 서울 도시 및 주거환경 정비기본계획’에서 정비사업예정구역으로 지정되면서 주택재개발사업이 추진되기 시작했다. 당시 주거환경 정비와 관련된 법제가 일원화되지 않은 상태에서 재개발사업이 난립하게 되면서 난개발이 문제시되던 상황이었고, 따라서 관련 법제들을 통합하고 정비사업을 계획적으로 관리하기 위해 주거환경 정비예정구역을 일괄 검토하여 지정하게 된다. 당시 정비예정구역으로 지정된 곳은 총 299구역에 이른다. 주거환경의 열악함 정도에 따라 1단계, 2단계, 3단계로 구분 지정하여 사업의 속도를 조절하고자 했으며, 옥인1구역은 당시 1단계로 지정되어 주거환경개선이 시급하다고 판단되었다.

옥인1구역이 정비사업예정구역으로 지정되던 2004년은 2000년대부터 시작된 강남의 집값 폭등으로 강남북간 불균형이 심각한 사회문제로 본격화되기 시작한 시점이기도 했다. 당시 재임중이던 L시장은 시정운영 4개년 계획의 수립을 통해 강북지역의 노후불량주택지를 계획적으로 정비하는 ‘뉴타운사업’을 도입하였다. 뉴타운사업은 생활권 단위의 광역적 기성주택지 정비라는 새로운 정비수법을 시도하였는데, 기존 주거지정비가 주로 민간위주의 소규모 개별적 정비사업으로 시행되어 인접지역에서 추진되는 사업들과 연계된 개발의 어려움과 도로, 공원, 학교부지 등 도시기반시설 설치에 한계가 발생하는 부분을 개선하고자 한 것이었다. 2002년 시범뉴타운을 3개 지정하여 사업을 추진하게 되면서 뉴타운지구와 주변지역 부동산은 급등하였다. 따라서 뉴타운사업 지구지정에 대한 관심이 높아졌고, 구역지정에 대한 민원과 정치적 압박이 들어와 구역지정요건을 완화하는 조치가 이뤄지기도 했다. 뉴타운사업의 특성상 기존에 지정되던 저비사업구역의 범위와 규모면에서 차이가 크어도, 총 3차에 걸쳐 26개가 지정되었고 그 면적은 총 23.8km<sup>2</sup>에 달했다. 옥인1구역과 같이 도시 및 정비예정사업 구역으로 일괄 지정된 구역들과 함께 고려하면 비슷한 시기에 주거지정비사업을 예정한 구역의 수가 상당부분 증가했던 것을 알 수 있다. 이렇듯 옥인1구역 주택재개발사업은 ‘도시 및 정비기본계획(2004)’로 지정된 정비예정구역들과 뉴타운사업의 흥행을 배경으로 두고 시작되었다.

## 2) 정비예정구역 지정 과정에서의 보존관리 내용

정비예정구역을 지정하는 과정은 정비의 필요성을 판단하는 노후도, 기반시설의 열악함 등에 대한 조사과정이 주를 이루긴 했지만, 역사환경으로서 보존관리 필요성을 판단하는 과정도 존재했다(서울특별시, 2004). 그러나 당시 역사적 가치가 있어 보전관리를 필요로 하는지를 판단하는 기준에 따르면 옥인1구역은 해당되지 않았다. 당시 보전가치를 필요로 하는 대상지에 대한 판단기준은 문화재 인접 여부와 전통한옥밀집 여부로 판단되었다. 문화재 인접여부의 판단은 문화재보호구역 또는 영향검토구역과 같은 문화재 보호법상 관련법으로 관련되는 대상지역인지에 대한 내용이며, 전통한옥 밀집여부는 대상지 전체 건물 중 전통한옥이 1/3 이상일 경우에 해당된다. 문화재 인접지일 경우 정비구역 지정 대상에서 제외되며, 전통한옥 밀집지역이라 판단될 경우, 한옥보존을 위한 공공지원을 확대함으로써(세금감면 혜택, 한옥 개보수 지원, 한옥의 매입 관리) 종합계획으로 별도 관리하도록 되어 있다(서울특별시, 2004). 그러나 당시 옥인1구역은 문화재였다 지정해제 된 윤씨가옥 1채와 그 밖의 도시형 한옥 16채가 존재하긴 했으나, 위의 두 가지 기준에 모두 해당되지 않음으로써 보존관리 대상으로 인지되지 않았다.

역사문화적 보전가치의 판단과 함께, 지역의 특수성에 맞춘 관리가 필요한지에 대한 판단이 거쳐졌으며, 옥인1구역은 이 과정에서 공공의 관리대상으로 인지되었다. 특별관리를 필요로 하는 지역은 표고 40m 이상의 구릉지, 자연경관지구, 최고고도지구, 개발제한구역 여부로 판단하게 된다. 이 과정은 정비유형을 결정하기 위한 판단과정이기도 했지만, 당시 토지이용계획에 의한 특별관리구역의 기준과도 동일했다. 토지이용계획 상의 특별관리구역에 해당될 경우 공공의 적극적인 지원을 통해 지형순응형의 주거지로 정비를 유도하도록 되어있었다(서울특별시, 2004). 그러나 옥인1구역은 열악한 주거환경으로 주거환경정비를 필요로 하는 지역으로 우선적으로 판정되어 정비예정구역으로 지정되었다. 뿐만 아니라 옥인1구역은 2004년 당시 정비예정구역을 위한 선정기준을 훌쩍 넘는 수치를 보이고 있어, 물리적 환경의 개선이 시급하다는 판단이 내려지기도 했다. 당시의 기준에 따르면 호수밀도 65동/ha이상, 과소필지면적 45%이상, 주택접도율 35% 이하, 노후불량주택비율 60%이상일 경우 주거환경 정비예정구역에 해당될 수 있었으며, 옥인1구역은 호수밀도 71.1동/ha, 과소필지면적 56.5%, 주택접도율 9.5%, 노후불량주택비율 85%로 기준을 훨씬 웃돌았다.

정비예정구역 지정당시 이러한 옥인1구역의 특성을 고려하여 절충안으로 서울시는 전면(수복)이라는 정비유형을 권고하였다. 전면(수복)은 주거환경이 극히 열악하여 전

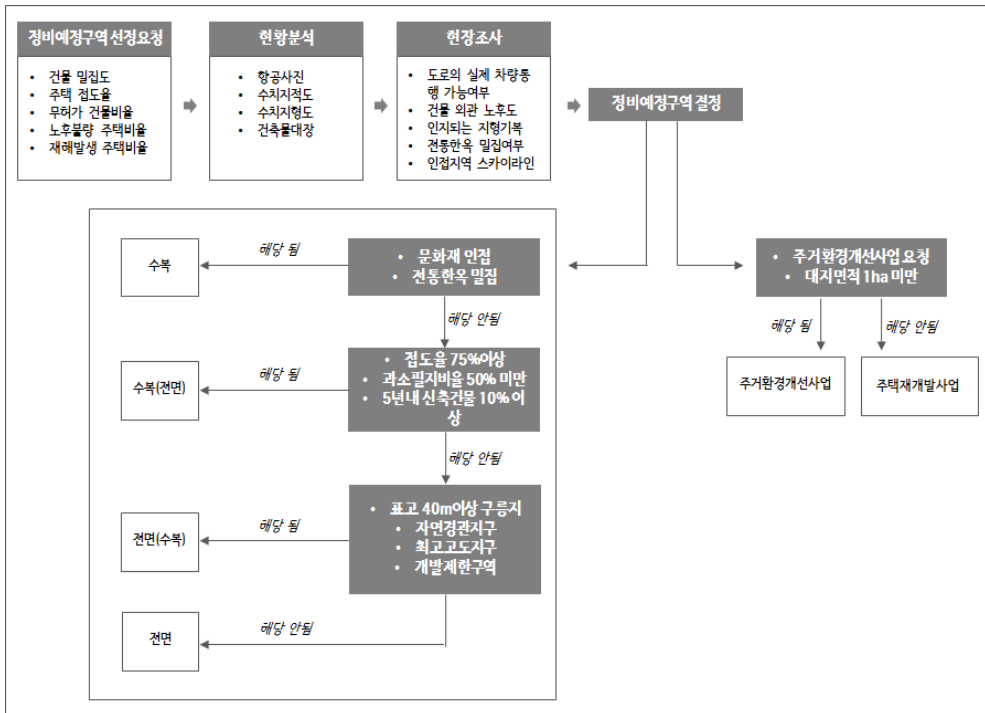


그림 15) 정비사업 예정구역 선정 및 정비방식의 결정과정

내용출처: 「서울시, 2010 서울 도시 및 주거환경 정비기본계획, 2004」 내용을 재정리

면개발이 필요하지만, 구릉지, 문화재 인접구역 등의 보존이 필요한 구역에 대하여 전면철거 개발을 하되, 구릉지, 문화재 등에 인접한 부분에는 수복개발을 병행하고, 이를 위해 공공지원을 확대하는 방식을 의미한다. 정비예정구역 지정 당시 옥인1구역은 주거환경의 개선 필요성과 인왕산 자연경관지구로서 특별관리의 필요성이 동시에 인지되었다는 의미이기도 하다. 그에 대한 대응책으로 정비유형을 전면(수복)으로 권고하기는 했지만, 어디까지나 권고사항일 뿐, 정비방식은 옥인1구역 주민들의 사업추진방식에 따라 결정되며 그에 대해 어떠한 추후 권고나 지침은 제시되지 않았다.

### 3) 주민들의 정비사업 추진의지

정비예정구역으로 지정되고, 조합설립 추진위원회를 구성하여 승인받기까지 의 과정은 비교적 신속하게 진행되었다. 2004년 6월 ‘2010 서울특별시 도시 및 주거환경정비기본계획’의 수립과 함께 정비예정구역 지정이 확정 고시되자 곧 재개발사업 추진을 위한 준비에 돌입하였다. 조합설립추진위원회를 구성하기 위해 주민 동의를 구했으며, 2004년 11월 조합설립추진위원회가 종로구로부터 승인을 받게 된다. 지정고시로부터 불과 5개월만의 일이다. 조합설립추진위원회를 구성할 당시 주민 동의율은

전체 동의율	토지소유자	건축물소유자	주택및토지소유자	지상권자	부대복리시설 및 토지소유자
120.5/188 (동의자수/토지 등소유자수)	11/21	3/20	101/136	1.5/4	4/7

표 14) 옥인1구역 주택재개발사업 조합설립 추진위원회 승인 동의율

내용출처: 서울시 클린업시스템(<http://cleanup.seoul.go.kr>)\_ 조합설립인가서

64.29%(120.5/188)로 과반수 이상의 동의율을 필요로 하는 기준을 고려하면 짧은 시간 내에 높은 동의율을 나타내고 있다. 당시 동의를 나타낸 주민구성을 보면 단일건축물을 소유한 소유자와 일부 주택소유자는 동의하지 않았지만, 대다수는 동의한 상태로 재개발사업 추진에 긍정적이었던 것으로 추정된다. 일부 건물 및 토지소유자를 제외한 많은 주민들이 동의하였기에, 단기간에 추진위원회 구성 및 승인이 가능했을 것으로 여겨진다.

#### 4) 주민들의 보존가치 인식 및 태도

옥인1구역 조합설립 추진위원회는 계획업체 선정을 위해 3개 업체로부터 계획안을 검토, 선정하는 과정을 거쳤다. 당시 제출된 계획안은 지역적 특성이 고려되지 않은 채 보편적 판상형 아파트 단지를 배치한 계획안, 인왕산 경관을 적극적으로 활용한 계획안, 그리고 옥인1구역에 위치한 윤씨가옥과 한옥3채를 존치 활용하는 계획안이었다. 당시 조합설립추진위원회는 윤씨가옥과 한옥3채를 존치 활용한 계획업체를 선정하였다. 사업계획안에 대한 가이드라인이 별도로 존재하지 않는 상황임에도, 정비기본계획 수립을 위한 초기 계획안에서 다양한 지역자원을 설정하고 그에 대한 적극적인 해석과 계획적 표현이 존재했고, 옥인1구역 주민들은 이를 선택한 것을 볼 수 있다. 그리고 이후 정비구역 지정을 위한 계획안 수립 과정은 이때 선정된 초기 계획안을 기반으로 발전하게 된다.

그림 16) 정비구역 지정과정 참여업체의 제시 계획안



계획안을 선정한 배경에는 계획적 내용보다 구역 주민이면서 저명한 건축가인 K의 작업이라는 데 대한 주민들의 신망이 더욱 크게 작

용하였고, 따라서 위의 계획안을 선택한 게 주민들의 지역자원에 대한 보존가치 인식이나 의도와 직결된다고 볼 수 없을지도 모른다. 그러나 계획의 전체적인 방향성에 동조하고 크게 거부 의견을 제시하지 않았으므로 당시 지역에 대한 보존가치 인식이 부정적이지는 않았다고 추정 가능하다.

#### 5) 공공의 보존가치 인식 및 태도

앞서 살펴본 예정구역 지정과정에서 확인한 바와 같이, 당시 정비예정구역 지정과정에서 공공측은 옥인1구역을 보존관리 대상으로 여기거나 검토하고 처리하지 않았다. 한옥군집주거비율(전체 건물 중 1/3이상)과 문화재 주변(영향검토구역, 보호구역)에 해당하지 않았기에 특별한 관리대상으로 취급되지 않았으며, 인왕산 자연경관지구로서 특별관리의 필요성은 일부 인정되었으나 그 부분에 대한 어떠한 계획적 지침이나 규정이 존재하지 않았다.

당시 지역의 선출직 공무원들은 오히려 훗날 조합설립총회에 참석하여 인사말을 통해 옥인1구역의 재개발이 가능할 수 있도록 꾸준히 규제완화를 위해 노력해 왔음을 발언하였다<sup>31)</sup>. 당시 뉴타운 과열지정이 총선 공약으로 대대적으로 사용되었던 사회적 분위기를 고려하면, 이는 충분히 가능한 일이었을 것으로 사료된다. 당시 공공에서 바라보는 옥인1구역은 정비를 필요로 하는 노후주거지로서의 인식과 태도가 우선이었음을 알 수 있다.

---

31) 조합설립인가 후 정기총회에서 당시 종로구청장, 종로구 구의원, 서울시의원 등이 조합원 정기총회 등에 축전을 보내거나 참석하여 축하인사를 건넨 기록을 통해 재개발사업 추진을 위해 선출직 공무원들의 개발에 대한 지원내용이 나타나 있다. 출처: 옥인1구역 주택재개발사업 조합 정기총회(2006.11.16)

## 5.1.2 정비구역 지정(2005-2007)

### 1) 배경 및 상황

2004년11월 조합설립추진위원회가 공식 승인된 이후, 옥인1구역 추진위원회는 본격적으로 정비구역지정을 위한 준비를 시작했다. 정비구역이 2007년11월 공식 지정되기 까지 3년여의 시간이 소요되었다.

정비구역 지정을 준비하는 3년의 시간은 주거환경정비사업, 특히 뉴타운사업의 열기는 최고조에 달하던 시기로, 2008년 총선에서는 뉴타운을 공약으로 내세우고 당선된 국회의원들이 많아 ‘타운돌이 의원’이라는 말이 생길 정도였다<sup>32)</sup>. 옥인1구역의 지역구 의원인 P 국회의원 역시 뉴타운을 공약으로 당선된 이들 중 하나였다. 뉴타운사업을 주도했던 L시장은 2007년6월 O시장의 당선으로 변경되었으며, 2008년 총선의 상당수 의원의 공약이었음에도 O시장은 4차 뉴타운 추가지정 계획이 없다고 대외적으로 밝혔다(2008.4). 당시 뉴타운 열풍으로 지구지정 검토 얘기만 나와도 부동산 가치가 급격히 상승하던 시기였고, 서울시는 이러한 과열기류를 진정시켜야 한다는 문제의식을 갖고 있었다. 그렇지만 기본적으로 3차까지 지정되었던 뉴타운사업이 실질적으로 가시화 될 경우 4차 지정을 검토하겠다는 의사표명으로, 기존에 지정된 뉴타운사업의 추진은 지속적으로 지원하는 방향성을 갖고 있었다.

옥인1구역의 정비구역 지정은 이렇듯 뉴타운열기가 지속되던 시점을 배경으로 추진되었다.

### 2) 정비구역 지정과정에서의 보존관리 내용

옥인1구역이 정비예정구역으로 지정되던 당시 전면(수복)이라는 정비방식 유형에 있어 방향성이 제시되었으나, 정비구역 지정과정은 당연히 전면철거에 의한 재개발로 진행되었다.

정비구역 지정과정은 조합설립추진위원회가 정비기본계획과 필요한 행정처리 사안들을 준비하여 제출하면, 공공이 적절성을 검토하고 의견을 제시하는 방식으로 관리하게 된다. 주로 정비기본계획에 대한 수정이나 보완에 관한 내용들을 요청하게 된다. 정비기본계획에 대해 공공이 의견을 제시하여 관리하는 사업의 절차는 1)관련부서의 협

---

32) 배성규,(2011.3.29.)뉴타운 대란: 2008년 총선때 ‘뉴타운 공약’ 걸고 당선.. 타운돌이 의원 서울 48개 지역구 중 28명, 조선일보

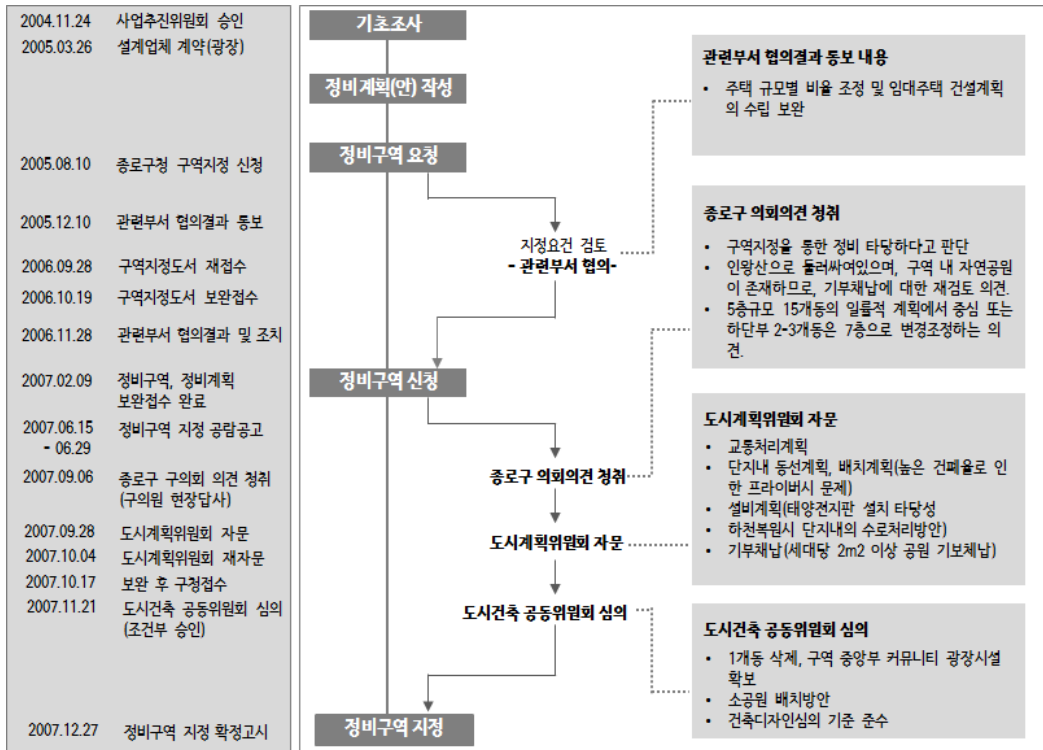


그림 17) 옥인1구역 주택재개발사업의 정비구역 지정 과정

의를 통한 결과 통보, 2) 종로구 의회의견 제시, 3)종로구 도시계획위원회의 자문, 4)도시건축공동위원회의 심의가 존재하였다. 본 절에서는 이 과정에서 옥인1구역의 역사환경에 대한 보존가치 판단 또는 보존관리와 관련한 내용들이 어떻게 다뤄졌는지를 살펴 보았다.

### ① 관련부서 협의

정비구역 지정요건 검토를 위한 관련부서 협의과정에서는 옥인1구역의 특별한 역사 환경에 대한 검토보다는, 종로구청 주택과와 서울시 및 중앙부처의 관련부서인 주택국, 건설교통부 등에서의 정비사업 적합성에 대한 법적 제도적 적합성을 우선적으로 검토하는 단계였다. 따라서 ‘도시 및 주거환경정비법 제4조의 2’에 대한 사항을 준수할 수 있도록 관리하는 내용이 주를 이뤘다. 그 내용은 규모별 세대수 및 임대주택 의무비율 배치와 관련된 수정사항을 관리내용으로 제시하였다. 관련부서 협의에서 옥인1구역의 역사환경에 대한 고려나 보존관리에 대한 검토는 부재했다.

1. 우리 구정발전에 항상 협조하여 주시는 귀 추진위원회에 깊은 감사를 드립니다.
2. 귀 추진위원회에서 제출하신 옥인제1주택재개발 정비구역지정 신청에 따른 관련부서 협의결과 서울시 주거정비 과정에서 아래와 같은 사항을 보완하여 정비계획을 재수립토록 요청하였으니 조속한 시일내에 제출하여 주시기 바랍니다.

- 아래 -

- \* 도시 및 주거환경정비법 제4조의2에서 규정하는 주택의 규모별 비율 및 임대주택 건설계획을 수립할 것 (건설교통부고시 제2005-528호)
- 건설하는 주택 전체 세대수의 80%이상을 85m<sup>2</sup>이하로 건설
- 건설하는 주택 전체 세대수의 17%이상을 임대주택으로 건설하며, 임대주택의 30%이상 또는 건설하는 주택 전체 세대수의 5%이상을 40m<sup>2</sup>이하 규모의 임대주택으로 건설.

표 15) 관련부서 협의결과 통보 공문 내용 (2005.12.10.)

## ② 구의회 의견청취

옥인1구역은 2007년9월 종로구 구의회 의견청취를 실시하고 현장답사를 병행하였다. 종로구의회는 정비구역 지정에 대한 전반적인 사항에 동의하였으며, 다음에 대한 재검토 의견을 남겼다. 첫째, 인왕산으로 둘러싸인 지역으로 이미 내부에 자연공원이 포함되어 있으며, 인왕산 자연공원이 존재하기에 기부채납을 통한 공원조성의 필요성에 대한 재검토를 요청하였다. 둘째, 주동의 층수가 5층으로 일괄적이므로, 단지배치의 하단부나 중단부 2-3개동에 대해 7층으로 높이 완화를 하는 안을 검토하도록 요청하였다.

위의 두 가지 재검토 의견에 따르면, 인왕산 자연공원에 둘러싸인 입지에 대한 인식이 존재하지만, 그에 대한 경관적 조화나 자연생태적 보존관리 맥락에서의 접근을 고려하기 보다는 공원의 총량으로 접근하여 추가 공원 조성에 대한 필요성에 오히려 이익을 제기하고 기부채납을 배제시키려는 의도가 담겨있다.

이는 종로구 구의원이 주민의 민원을 듣고 관철시켜주는 자리인 선출직의 특성으로, 당시 재개발사업에 대한 사회적 분위기와 주민들의 요구를 반영하기 위해 제시된 의견이었다. 실제 종로구의회는 검토의견은 옥인1구역 조합원이 제시했던 민원사항<sup>33)</sup>을 포함하고 있다. 그러나 당시 함께 민원내용으로 요청했던 옥류동천 복원에 드는 비용지원에 대한 내용은 배제되어 있어, 역사환경 관리 또는 활용에 대해 지원에 대해서

33) 옥인1구역 조합설립 추진위원회는 구역지정에 따른 구의회 의견 청취를 위해 구의원들이 현장을 방문한 자리에서 기부채납 건 면제, 빠른 구역지정 승인, 옥류동천 복원을 위한 공사비 지원 을 요청하였다. 이에 구의원들은 기부채납 건 면제 및 일부 주동의 층수규제 완화를 제안하였다. 출처: 옥인1구역 조합원 온라인 커뮤니티 (<http://cafe.naver.com/okin1>)



다음은 도시관리국 소관 안전 심사결과를 보고드리겠습니다.

먼저, 옥인 제1구역 주택재개발정비구역 지정을 위한 의견청취안에 대한 보고입니다. 본 의견청취안은 열악하고 노후한 불량주택을 효율적으로 정비하여 주민들의 삶의 질을 향상시키는 물론 쾌적한 주거환경을 조성하기 위하여 옥인동 47번지 일대를 주택재개발 정비구역으로 지정하고자 하는 사안으로서, 옥인 제1구역의 시행면적은 총 258필지 3만 428㎡로서 이중 대지면적이 2만 6,927㎡이고 도로 및 공원 등의 공공용지는 3,501㎡입니다.

사업계획을 말씀드리면, 제1종 일반주거지역을 제2종 일반주거지역으로 변경하고 자연경관지구의 층수 완화규정을 적용하여 건폐율은 33% 이하, 용적률은 143% 이하, 층수는 지하2층 지상5층, 15동의 공동주택과 부대복리시설이며, 총 세대수는 330세대로 정비하는 내용입니다.

현장 확인을 하고, 의견청취안을 심도있게 심사한 결과 본 구역은 서울특별시 도시 및 주거환경정비 기본계획에 의거 토지의 효율적인 이용을 합리화하고 도시의 기능·미관 및 환경이 조화되는 안전하고 쾌적한 주거공간으로 만들기 위하여 주택재개발 정비구역을 지정하여 정비하고자 하는 것으로써 타당하다고 생각되었으나, 옥인 제1구역 주택재개발 정비구역은 주변 환경이 인왕산으로 둘러싸여 있고, 정비구역 내 2,004.33㎡가 이미 자연공원으로 지정되어 있으므로 단지 내 세대당 2㎡ 이상의 공원 기부채납에 대하여는 재검토할 것과, 또한 건축계획의 조감도를 보면 5층 15동으로 일률적으로 계획되었으나, 주택단지 전체의 조화를 이루고 조합원 및 원주민의 재정착률을 높일 수 있도록 15동 중 중심부 또는 하단부의 2~3개 동을 7층으로 변경 조정하여 더 많은 혜택을 받을 수 있는 방안을 강구토록 하는 의견을 채택하면서 원안 가결하였습니다.

#### 표 16) 옥인1구역 종로구 구의회 의견 (2007.9.11.)

출처: 제176회 종로구의회(임시회) 본회의 회의록 중 일부 발췌, (bookcouncil.jongno.go.kr)

는 크게 관심을 두지 않았음을 짐작할 수 있다.

종로구 구의회를 통해 정비사업의 구역지정에 대한 동의를 구하는 절차에서는 인왕산 자연경관지구의 특성을 인지하고는 있으나, 그에 적합한 관리방향을 제언하는 것이 아닌 오히려 그로 인한 사업성의 한계를 개선하는 방향으로 의견이 제시되었다는 점에서 흥미롭다.

### ③ 구 도시계획위원회 자문

옥인1구역은 사업의 구역지정을 위한 정비계획(안)과 관련하여 종로구 도시계획위원회의 자문은 2007년9월14일, 그리고 10월4일 소위원회 형식으로 2차례에 걸쳐 진행하였다. 구 도시계획위원회의 자문 결과 제시된 내용은 표17)과 같다.

종로구 도시계획위원회 자문에서 관리대상으로서 옥인1구역의 지역자원을 검토한 항목은 인왕산의 옥류천을 복원하는 수로 계획에 관한 것이었다. 당시 계획안에 나오는 하천복원은 인왕산에서 흘러오는 옥류천의 상징성을 단지계획에 반영한다는 의도를

1차 자문 의견	2차 자문 의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통처리 및 단지 내 동선계획 개선</li> <li>• 단지 내 동선계획</li> <li>• 배치계획 (높은 건폐율로 인한 프라이버시 문제)</li> <li>• 설비계획 실현가능성 희박 (태양 전지판 설치의 타당성, 하천 복원 시 단지 내 수로처리 방안)</li> <li>• 기부채납 (세대 당 2㎡ 이상 공원 기부채납)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 두 동을 삭제하여 330세대 안에서 280세대로, 건폐율을 30% 미만으로 낮출 것</li> <li>• 사업지구 앞 GS건설연구소 현장 앞 도로를 2m 확장할 것</li> </ul>

표 17) 종로구 도시계획위원회 자문 내용

갖고 있었다. 그러나 도시계획위원회는 역사환경 보존으로서 옥류천 복원을 인지했다기 보다는, 계획안에서 옥류천이 제시되었기에 그 안에서의 배수관련 처리사항의 기술적 부분을 지적한 것으로 옥류천이 아닌 조경계획의 일반 수경시설이어도 제시될 수 있는 검토의견이었다. 정비계획수립 과정에서 구 도시계획위원회의 자문 절차는 계획안 자체에 대한 기술적 검토가 중심이 되며, 특별히 지역의 가치나 보존관리를 위한 고려는 나타나지 않았다.

#### ④ 서울시 도시·건축 공동위원회 심의

서울시 도시건축 공동위원회 심의는 정비구역 지정과정에서 공공의 관리의견을 제시하는 마지막 절차이다. 서울시 도시건축 공동위원회 심의는 옥인1구역의 정비구역 지정을 2007년 11월 14일 조건부로 승인하였다. 당시 승인을 위한 조건부 내용은 첫째, 구역 중앙부 최소 1개동 이상 삭제하여 중앙 커뮤니티 광장시설을 확보할 것, 둘째, 서울시 건축디자인심의기준을 준수할 것, 셋째, 구역 동측 소공원은 남측 삼거리 주변으로 배치하는 방안에 대한 권고였다.

구역 중앙부 1개동 삭제 및 중앙 커뮤니티 광장시설 확보는, 앞서 구 도시계획자문에서 제시된 건폐율 확보를 통한 개별 사생활 보호 차원을 위한 연장선상에서 제시되었다. 두 번째 심의 조건이었던 서울시 건축디자인 심의기준<sup>34)</sup>의 준수에서 제시된 ‘서울시 공동주택 심의기준’에는 다음과 같은 사항이 디자인 기준으로 제시되어 있다. 당시 심의기준은 주동형식의 다양화, 배치 및 평면계획, 외부공간 및 조경계획, 경관 및 입면계획, 친환경 및 에너지 절약계획, 주차장 계획, 복리시설 및 부대시설 계획, 임대주거 계획 항목으로 구성되어 있다. 그 가운데 ‘배치 및 평면계획’은 첫 조항인 2항에

34) 서울시 건축디자인 심의기준의 준수는 당시 준비 중이던 서울시 건축위원회 공동주택 심의기준(2008.6.1. 제정)의 적용을 통해 전반적인 점검 사항을 제시하는 셈이기도 하다. 위 기준은 2018년 4월 현재까지 총 6차례 개정되었다.

---

## 제7조(배치 및 평면계획)

- ① 주변지역 및 기존 도시구조의 특성을 고려하고 원지형 및 역사자원과의 조화를 충분히 고려하여 배치 계획한다.  
다만, 지형여건상 부득이 설치가 곤란한 경우 위원회에서 이를 완화할 수 있다.
  1. 보존할 가치가 있는 기존의 도시구조 및 자원(도로, 골목길, 건축물, 원지형, 보호수, 우물, 기념비 등)을 배치 계획에 반영하고 인근주민들이 사용함에 불편함이 없도록 주변 가로체계와 연결되는 공공보행통로 계획을 한다.  
다만, 지형여건상 부득이 설치가 곤란한 경우 위원회에서 이를 완화할 수 있다
  2. 원 지형을 배려한 단지 레벨계획으로 과도한 절성토를 지양한다.
- ② 주요 조망점(공원, 교량, 조망명소 등 조망대상이 양호하게 보이는 지점, 주요 간선도로 및 주 진입로 등을 말한다. 이하 "주요 조망점"이라 한다.)에서 주요 조망방향(건축 계획적으로 설계자가 산, 강, 주변 역사자원 등 주요 조망축을 설정하고 그 이유를 제시하여 위원회에서 인정하는 방향을 말한다. 이하 "주요 조망방향"이라 한다.)으로의 시야 확보, 개방감, 주변과 물리적·시각적 연계, 도시 맥락의 연속성 등 공공에 대한 배려가 되도록 한다.
  1. 주동 배치는 인근 주요 보행로에서 주요 조망방향으로의 시각 통로 및 바람길(단지 온도저감 계획)을 확보한다.
  2. 단지가 주요 조망대상(하천, 산 등 자연환경, 문화재 등 인공 환경으로서 위원회가 조망확보가 필요하다고 인정하는 대상을 말한다. 이하 "주요 조망대상"이라 한다)과 인접할 때, 시민들이 주요 조망 대상으로 쉽게 접근할 수 있도록 단지 내 공공보행통로를 계획하고 상가 등 편의시설을 고려한다.
  3. 건축물의 규모 및 높이는 주변의 경관자원(산, 공원, 강, 하천, 문화재 등) 및 지형 등 지역특성과 조화를 이루도록 하여 도시경관의 특성을 나타낼 수 있는 스카이라인을 형성 한다.
  4. 도시경관을 고려한 배치계획을 위해 개발 전후 현황배치도, 단면도(현황고, 계획고, 층수), 경관 시뮬레이션 자료를 위원회에 제출토록 한다.

---

### 표 18) 서울시 건축위원회 공동주택 심의기준 (2008.06.01.)

서 ‘주요 조망점에서 주요 조망방향으로의 시야 확보, 개방감, 주변과 물리적·시각적 연계, 도시 맥락의 연속성 등 공공에 대한 배려가 되도록 한다’라는 내용이 존재한다. 이는 옥인1구역의 인왕산 경관과의 연계된 계획과도 닿을 수 있는 내용이다. 연계된 검토 의견들이 존재하긴 하지만 결과적으로 인왕산 관리를 위한 직접적이고 구체적인 의견은 나타나지 않았다. 따라서 정비계획수립 단계에서 ‘도시건축 공동 심의’는 인왕산과 지형적 특성을 간접적으로 고려하고 있지만, 정비계획안에서 보여지는 내용에서 크게 문제삼고 있지 않음을 알 수 있다.

위와 같이 당시 정비구역지정을 위해 거쳐간 행정처리 과정 안에서 옥인1구역에 대하여 역사환경으로서의 가치인식 또는 그와 관련한 관리 의도는 찾아볼 수 없었다.

### 3) 주민들의 정비사업 추진의지

정비구역 지정을 준비하는 과정에서 옥인1구역 조합설립추진위원회는 정비계획안에 대한 작성방향에서 일부 의견이 나뉘지며, 내용을 겪게 된다. 앞서 확인한 바와 같이 관련부서협의에서 제시된 의견과 같이 옥인1구역 추진위원회는 소형평수와 임대주택 의무비율 배치에 대한 규정을 간과하고 정비계획안을 제출하였다. 이 과정에서 계획안을 작성하는 계획업체를 지지하는 주민들과 조합설립추진위원회와 정비사업의 진행을

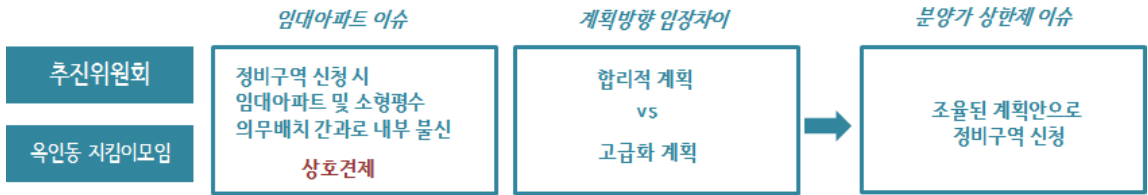


그림 18) 정비구역지정 추진과정에서 나타나는 내부 갈등양상

지원하는 용역업체 등 간에 상호 불신이 형성되었고, 이는 정비계획의 수립 방향에 대한 이견으로 변화되게 된다. 그러나 사업에 대한 추진의지는 일치하므로, 계획방향에 협의를 거쳐 정비구역 지정확정을 받을 수 있었다.

#### ① 임대주택 의무배치 누락으로 인한 내부갈등

옥인1구역 추진위원회는 사업의 진행절차에 따라 정비계획안을 종로구청에 제출하였고, 2005년12월10일 관련부서의 협의결과를 통보받게 된다. 여기서 종로구는 주택규모별 비율과 임대주택 건설계획을 수립해서 보완하도록 통보하였다. 애초에 중대형 평수 중심의 고급 타운하우스 개념으로 설계했던 안에서 전체세대수의 80% 이상을 85㎡ 이하로 건설할 것과 전체 세대수의 17%이상을 임대주택으로 건설하며, 임대주택의 30% 이상 또는 건설하는 주택 전체 세대수의 5% 이상을 40㎡이하 규모의 임대주택으로 건설하도록 권고받게 된다.<sup>35)</sup>

추진위원회는 초기에 추구하던 고급 주거단지의 계획 방향과 달라지는 데다, 저층 주거단지 재개발에서 임대주택까지 의무적으로 확보해야 하는 상황이 사업성에 불리하다는 판단으로 다음과 같은 이의제기 절차를 추진한다. 첫째, 당시 서울시장이었던 L 전임시장과 면담을 진행하였으며, 둘째, 당시 건설교통부에 탄원서를 제출하는 등의 방식을 통해 5층이하 층수제한구역일 경우 임대주택건설의 면제를 요청하였다. 그리고 위 탄원은 받아들여져 2006년7월20일자로 건교부 고시(2006-273호)에 의해 임대주택 면제 대상이 되었다.

그러나 위 과정을 거치는 기간 동안 ‘임대주택 의무배치’에 대한 내용을 계획업체는 물론 추진위원회와 용역업체들이 모르고 진행했다는 사실에 추진위원회와 업체 간, 그리고 일부주민과 추진위원회 간에 신뢰가 낮아지는 계기가 되었다. 당시 ‘옥인동지킴이’라는 모임이 생성되어, 추진위원회의 업무처리 정당성을 관리감독하고 사업의 방향

35) 건설교통부 고시 2005-528호 준수

에 대해 주민들 의견을 유도하는 역할을 하며 추진위원회와 대립하면서도 동시에 정비 사업을 도모하게 된다.




## ② 계획방향의 이견 \_분양가 상한제 이슈(2007년4월 주택법 개정안 통과)

옥인1구역의 계획안을 작성하는 동안 추진위원회와 옥인동지킴이 측은 계획방향에 대해 이견을 보였다. 옥인동지킴이 측은 K사가 작성하여 제시하는 고급형 저층타운하우스 개념에 특화된 계획에 우호적인 편이나, 추진위원회 측은 사업성 측면에서 대형 평수 중심의 적은 세대수, 지나친 고급자재(캐나다산 원목) 사용과 저층임에도 철골구조를 고수해야할 필요성에 대한 의문을 제기하며 관점의 차이를 보인다.<sup>36)</sup>

옥인동지킴이 측이 주장하는 K사를 중심으로 추진위원장을 새롭게 선출해야 한다는 의견과 사업의 시작단계부터 담당해온 이들이 지속해야한다는 의견으로 내부 분열이 존재했으나, 사업진행을 위한 기간단축과 정비구역지정이라는 동일한 목표아래 수습하고 계획안을 보완해 나아가며 절차를 진행하였다. 임대주택 및 소형평수 의무배치에 대한 간과와 그에 대한 수습을 진행하는 과정에서 옥인동지킴이 측의 의견이 커졌고, 계획안은 280세대와 용적을 115.18% 규모로 작성되었다.

그러나 분양가상한제를 포함하는 주택법 개정안이 2007년 4월 시점으로 통과되면서, 주민들의 의식에는 분양가상한제 시행으로 당시의 사업계획으로는 주민 부담이 커진다고 판단하였고, 이에 추진위원회 및 여타 주민들의 요구에 힘입어, 용적을 및 세대수를 최대한도로 올려 설계를 변경하기로 의견이 모아졌다. 기존 계획의 280세대, 용적을 115.18%에서 세대수 330세대, 용적을 135.87%로 높이는 방향으로 변화되었다.

표 19) 옥인1구역 정비구역 지정 과정에서 작성된 계획안 변화

옥인1구역 정비기본계획안					
정비구역 지정 조정안 (2007.2)		정비구역 지정 조정안 (2007.5.11.)		정비구역 지정 확정안 (2007.11)	
	용적율		용적율		용적율
	115.18%		135.87%		132.54%
	세대수		세대수		세대수
	280		330		310

36) 당시 설계를 담당하던 K사가 고수하던 친환경, 고급주택으로서 추구하던 계획내용이다.

정비구역 지정 확정안은 심의를 거치면서 변경되었지만, 사업성과 좀 더 보편적인 계획의 방향을 추구하는 추진위원회와 고급화를 경쟁력으로 삼고자 하는 주민 층의 계획 방향이 대립이 존재했으며, 방향성은 다르지만 사업추진에 대한 의지는 다르지 않았다.

### ③ 정비구역 지정 후 조합설립인가 동의

비록 정비구역지정 과정에서 주민들 내부에 분열이 존재하긴 했지만, 정비구역지정이 확정된 후 조합설립인가 절차를 위한 동의율은 78.42%로 토지소유자 3/4(75%)이상 동의를 필요로 하는 기준을 상회하여 통과되었다. 조합설립추진위원회를 구성하던 당시 동의율과 비교하면, 조합설립인가 당시 주민들은 재개발사업에 대해 전반적으로 동의하고 있었음을 추정할 수 있다.

전체 동의율	토지소유자	건축물소유자	주택 및 토지소유자
149/190 (동의자수/유효토지등소유자수)	17/21	8/20	124/136

표 20) 옥인1구역 주택재개발사업 조합설립인가 동의율 (2008.6.12.)

### 4) 주민들의 보존가치 인식 및 태도

정비계획 수립과정에서 나타난 주민들의 지역 역사환경에 대한 가치인식 및 태도는 긍정적이었고, 이를 주거지의 매력요소로 인지하고 있었다. 역사환경을 고려한 계획 내용은 점차 소극적으로 변화되었지만, 그럼에도 옥인1구역의 입지가 지니는 역사환경적 맥락에 대한 가치인식과 이를 고려한 계획에 대한 반응도 부정적이지 않았다.

#### ① 계획안에 나타난 역사환경에 대한 고려

정비계획 수립 내용에 따르면 옥인1구역의 초기 정비계획안은 계획업체 선정 당시 제시되었던 단지내부 윤씨가옥과 기존 한옥을 부대복리시설로 존치 활용하는 내용이 유지되고 있었다. 한옥을 중심으로 조성된 광장에서 옥인1구역에 흘렀다고 전해지는 옥류천을 재현해낸 수경시설(폭포)이 더해지면서 역사환경의 계획적 활용은 더욱 적극적으로 부각되었다. 다만, 계획업체 선정을 위해 최초 제시되었던 계획안에서 절토를 최소화하려던 내용은 시공사인 대림산업측이 현실적 어려움을 피력하여 전면재개발의 특성을 감안한 단지설계로 변화되었다.

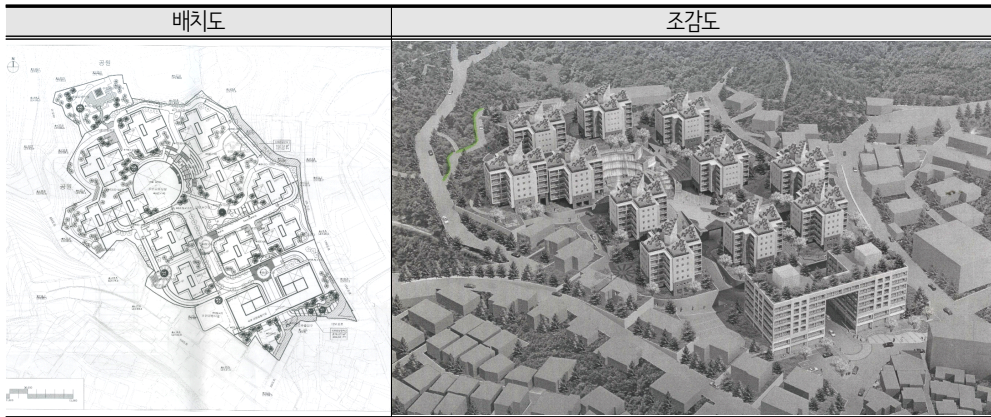


표 21)정비기본계획 수립 과정 계획안\_ 초기 제출 계획안

초기 계획안과 달리 중기계획안에서는 윤씨가옥 및 내부한옥에 대한 고려는 사라진다. 대신 옥류천을 재현했던 실개천과 폭포가 수로로 변경되어 단지내 중심을 타고 선형으로 배치되었다. 주동형태가 일부 변경되고 1개 주동이 추가되긴 하지만, 초기안에서 나타나던 주동형태와 수로에 대한 고려는 유지되고 있어, 옥류천과 인왕산을 고려하는 태도를 확인할 수 있다.

정비구역 지정 승인을 받은 계획안은 주동이 2개동 더 추가되어 주동간격이 다소 조밀해 지면서, 초기의 주동형태를 통해 의도하던 바람길 등에 대한 의문이 제기된다. 단지내부를 관통하여 계획되던 수로 역시, 중앙광장의 선형으로 연결되지 않고 일정

표 22)정비기본계획 수립 과정 계획안\_ 구역지정 통과 안



간격으로 분절 처리되어 나타난다. 그러나 여전히 표현방식이 소극화되어 나타나긴 하지만, 초기와 중기에 사용하던 역사환경을 고려한 계획적 어휘들은 남겨져있다.

## ② 언론에 표현된 옥인1구역 재개발사업의 특성

정비계획 수립 과정에서 역사환경을 고려한 계획적 시도들을 찾아볼 수 있었다면, 정비구역 지정 후 계획 건축가의 인터뷰를 통해 보도된 언론기사들에도 지역에 대한 역사환경으로서의 가치인식과 계획적 고려가 담겨있었음이 나타난다.

정비구역지정이 도시건축 공동 심의에서 통과된 직후 옥인1구역 주택재개발사업과 관련한 기사가 언론에 많이 배포되었다. 이들은 주로 사업의 홍보 목적으로 시공업체인 D사와 당시 설계담당이었던 K사에 의해 섭외 작성된 것으로 보인다. 당시 작성된 기사들은 공통적으로 강북 도심지역으로서 옥인1구역의 입지와 인왕산과 역사적 맥락에서 차별적 개발을 해야 한다고 강조하며, 하나의 모델로서 옥인1구역 개발을 시도하고 있다고 밝혔다. 기존의 고층고밀형 재개발이 아닌 저층형 타운하우스로 개발되는 것이, 강북 도심의 재개발사업지역의 모델로 보여질 수 있음을 강조한다. 또한 인왕산 자연을 조망하고 관련한 친환경 설계를 강조하며, 인왕산 개천인 옥류천의 복원까지 소개하고 있다. 이들 기사를 통해 확인할 수 있는 것은, 옥인1구역 조합측은 계획가의 소개대로 지역의 환경적 역사적 가치에 대해 분명한 인식을 갖고 있었다는 점이다.

위의 내용으로 보아 정비구역지정 과정에서 나타나 지역에 대한 역사환경으로서의 가치 인식이 존재했음을 확인할 수 있다. 비록 계획업체와 옥인동지킴이 모임을 중심으로 주도되긴 하였지만, 조합설립추진위원회 측과 계획방향에서 이견으로 갈등을 겪은 것은 역사환경에 대한 계획이 아닌 주로 고급외장재 및 구조로 인한 비용에 대한 의견차에서 비롯된 것으로, 정비구역지정 확정 후 대외적으로 나타난 기사에 따르면 지역의 입지적 특성을 오히려 특화된 계획으로 차별화하였던 것으로 보인다.



표 23) 정비구역지정 직후 발표된 기사와 관점

게재일자	언론사	옥인1구역 주택재개발사업에 대한 관점
2007.12.06	한국경제신문	<p>옥인1구역의 역사문화적 전통과 인왕산의 자연녹지환경을 조화시키는 방향으로 진행. 신개념 재개발방식: 고층과밀 방식이 아닌 저층 고급형 주택단지.</p> <p>단지 설계의 전체 컨셉트도 옥인동의 역사·문화적 전통과 자연녹지환경을 조화시키는 방향으로 진행되고 있다. 지하 2층~지상 5층 규모로 건설될 각 동은 3개면에 발코니가 생기는 열십자(+) 형태로 설계됐다. 이로써 모든 가구에서 인왕산,북악산 조망이 가능하다. 또 전체적 단지구성은 중앙 광장을 아파트 단지들이 둘러싸는 형태로 이뤄졌다. 이외에 조합 측은 향후 서울시와의 협의를 통해 인왕산에서 흐르는 개천이 단지 중앙을 거쳐 청계천으로 흐를 수 있도록 수로를 만들 계획이다.</p>
2007.12.07	한겨레	<p>옥인동 환경과 역사성, 주민공동체를 살리는 재개발을 제안</p> <p>그가 구상한 아파트는 '아파트답지 않은 아파트'다. 높이는 불과 5층, '남향100%'도 아니다. 십자형 구조로 모든 가구에서 인왕산과 북악산, 남산을 바라보게 했다. 태양열을 쓰며, 빗물을 모아 세차나 청소 등에 쓰는 빗물저장소와 수도물 일부를 다시 쓰는 중수도를 만들고, 공기가 통하는 바람길도 내려 한다. 기존 재개발과는 전혀 달라 일부 주민들은 분양 가구가 줄고 부담이 커진다고 반발하기도 했다. 그러나 김씨는 태양열 등을 쓰면 관리비와 유지비가 적게 들어 장기적으로는 더 저렴하다고 설득했다.</p> <p>"인왕산과 북악산을 바라볼 수 있는 저층주택지대인 옥인동에서 고층 아파트는 재앙입니다. 남향으로만 지으려면 기다란 아파트가 되는데, 그러면 인왕산 계곡 맑은 공기가 제대로 흐르지 못합니다. 경관이 좋은 자연환경, 그리고 조선 중인 문화의 주무대였다는 역사성이 앞으로 옥인동 주민들에게 '재산'이 될 것이라고 이야기했습니다."</p>
2008.1	건축문화	<p>역사와 문화, 전통과 자연을 조화시키는 단지 컨셉</p> <p>이 지역은 인왕산 자락과 연결된 구릉지로 제한된 개발로 인해 자연환경이 잘 보존되어 있다. 이를 이용하여 건축가 K는 단지 전체의 컨셉을 옥인동의 역사와 문화, 전통과 자연을 조화시키는 방향으로 진행하였으며, 동양인의 삶에 적절한 양광을 끌어들이는 개념을 도입하였다. 각 동은 3개면에 발코니가 생기는 열십자 형태로 설계되었으며, 이로써 모든 가구에 인왕산과 북악산의 조망이 가능하도록 했다. 또한 아파트 주변 녹지는 그대로 살리고, 인왕산에서 물길을 끌어와 아파트 단지 사이로 작은 개울을 만들어 청계천 원류를 복원하고자 하였다.</p>

## 5) 공공의 보존가치 인식 및 관리태도

정비구역 지정 단계에서 공공이 의견을 제시하는 대상은 정비기본계획에 대한 수정이나 요청, 보완에 관한 내용들이다. 재개발 사업의 조합설립추진위원회는 구역지정 신청을 하기위해 정비기본계획(안)을 제출하며, 공공은 그에 대한 적절성을 판단한다. 그 판단에 따른 공공의 의견 제시과정으로는 1)관련부서의 협의를 통한 결과 통보, 2) 종로구 의회의견 제시, 3)종로구 도시계획위원회의 자문, 4)도시건축공동위원회의 심의가 존재하였다. 위의 공식절차 안에서 옥인1구역에 대한 역사환경으로서의 가치인식이나 관리는 특별히 존재하지 않았다.

관련부서 협의는 옥인1구역 주택재개발사업을 관리 담당하는 종로구청 주택과를 기반 서울시, 건설교통부 등의 유관기관에서의 절차적 적정성을 검토하는 것으로, 담당 업무에서 지역의 역사환경 보존관리에 대한 업역은 포함되거나 고려사항이 없었기에 관련된 의견을 제시하지 않았다. 종로구 의회의견은 역사환경을 인지하고 있지만, 옥인1구역 주택재개발사업을 통한 보존관리나 고려한 계획적 관리에 대한 인식이 없었던 걸로 보여진다. 오히려 지역의 역사환경과 결부되는 입지적 특성으로 인해 발생하는 개발의 제약에 대한 부분을 극복하는 데 초점을 맞추고 있다. 정비구역 지정을 위한 심의와 자문과정에서도 역사환경에 대한 고려보다 계획안 자체의 실현가능성과 주거환경으로서의 적합도에 맞춰 이뤄졌다. 종로구 도시계획위원회는 하천을 재현할 경우 단지내의 수로를 어떻게 처리할 것인지, 실제로 구현이 가능한 것인지에 대해 근원적인 질문을 던지며 타당성을 검토하도록 권고하였다(2007.10.4. 종로구 도시계획위원회 자문). 서울시 도시건축공동위원회는 심의를 통해 건물의 배치밀도가 높다고 판단, 중앙부의 1개 주동을 삭제하고 공간을 확보하는 것을 전제로 정비구역 지정을 조건부 승인하였다 (2007.11.22. 서울시 도시건축공동심의). 이 지적사항은 역사환경을 고려하는 차원보다 주거환경으로서의 단지 내부의 쾌적성 확보를 위한 사항이었다. 따라서 공공은 옥인1구역에 대해 보존관리 대상으로서 특별한 인식을 나타내지 않은 것으로 판단된다.

심의 및 자문절차가 아닌 주민의 민원에 대한 태도에서도 서울시와 공공측이 옥인1구역에 대해 갖고있는 태도 및 인식을 확인할 수 있다. 정비계획안을 작성하여 처음 제출하였을 때, 종로구청은 관련부서협의에서 임대주택 및 소형평수 의무비율 배치를 권고하였다. 그리고 이 과정에서 추진위원회가 적극적으로 작성했던 역사환경에 대한 계획내용들은 그 어떤 검토과정도 거치지 않았으며, 평수조정으로 인해 그 부분은 오히려 소극화되었다. 또한 자연경관지구의 층수규제로 인해 최대 5층규모인 옥인1구

사업추진 단계		역사환경에 대한 관리 태도
정비구역 지정	관련부서 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역자원에 대한 관리항목 없음</li> </ul>
	종로구 의회의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>인왕산이 존재하므로 기부채납 재검토</li> <li>경사지형으로 단차 존재하므로 하단부 주동은 층수 상향조정 의견 → 인왕산의 보호 관리 의견이 아닌, 개발조건 완화 유도</li> </ul>
	종로구 도시계획위원회 자문	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획안에서 작성한 옥류천 재현 계획안에 대한 수로처리방안 제시하도록 권고</li> <li>조합측에서 인왕산 옥류천을 복원/재현하여 외부 수로계획을 작성 제시하였으나, 현실성에 대한 지적으로 재검토 권고 → 옥류천의 보존관리 입장과는 거리가 존재.</li> </ul>
	서울 도시건축공동위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시 건축디자인심의기준을 준수할 것</li> <li>인왕산에 대한 디자인적 고려를 직접적으로 언급한 의견은 없으며, 심의기준 제7조2에서 주요 조망점의 시야확보, 개방감, 주변과 물리적 시각적 연계에 대한 배려 항목이 포함되어 인왕산에 관리의견이 포함된 것으로 해석. → 직접적이고 적극적으로 계획안에서 인왕산에 대한 의견을 제시하지는 않음.</li> </ul>

표 24) 정비구역 지정 단계에서의 역사환경에 대한 공공의 태도

역은 사업성을 이유로 임대주택 의무비율 배치대상에서 예외로 둘 것을 서울시와 건교부 측에 요청했고, 당시 이는 받아들여져 실제 임대주택을 배치하지 않을 수 있게 되었다. 이는 당시 공공이 옥인1구역 주택재개발사업과 지역적 특성을 어떻게 인식하였는지를 알 수 있는 단면이다.

### 5.1.3 사업시행인가(2008-2009)

#### 1) 배경 및 상황

사업시행계획의 수립 및 인가를 위한 준비과정은 정비구역지정이 확정 고시된 2007년11월부터 사업시행인가 승인을 받는 2009년11월까지 2년여의 기간에 걸쳐 진행되었다.

이 시기는 그간의 서울시 뉴타운사업과 주택재개발사업에 대한 열띤 양상에 큰 변화가 나타나는 시기였다. 특히 2008년은 새롭게 당선된 O시장이 지나친 부동산 가격 상승으로 인한 부담을 조정하고자 더 이상의 뉴타운 추가지정은 없다고 의지를 표명하였으며, 때마침 미국발 금융위기로 인해 국내 부동산 경기 역시 침체국면으로 돌아서기 시작하였다. 서울시가 한옥선언을 통해 사대문안 한옥보존과 관련된 청사진을 제시한 시기이기도 하다. 2008 서울시 한옥선언 이후 옥인1구역 인근에 위치하며 함께 정비예정구역으로 지정되었으나 사업속도가 빠르지 않았던 체부1과 누하1 주택재개발사업 예정구역은 서울시의 한옥보존 대상지구로 설정되어 갈등을 빚게 되는 시기이기도 했다.

옥인1구역 주택재개발사업의 사업시행인가 추진과정은 위와 같이 부동산 경기 침체국면과 대대적이고 적극적인 한옥보존이라는 정책적 국면으로 전환되던 시기에 행해졌다.

#### 2) 사업시행인가 준비과정에서의 보존관리 내용

사업시행계획 인가를 추진하는 과정에서 행정적으로 관리되는 대상은 사업시행계획에 대한 수정이나 요청, 보완에 관한 내용들과 타법령에 대한 적절성 검토이다. 옥인1구역 주택재개발 조합은 이를 위해 구역지정 신청과정에서 타법령과 관련된 심의와 평가를 준비하기 위해 관련업체에 용역을 의뢰하였다. 이들의 조사 및 평가 결과를 바탕으로 관련 부서의 검토와 협의를 거치게 된다. 공공의 검토를 위해 상세계획인 사업시행계획안을 제출하며, 그와 관련해서는 건축심의와 관계부서 협의를 거치도록 되어있다. 본 절에서는 옥인1구역의 특성 및 역사환경 보존관리에 대한 검토가 가능한 1)타법령에 의한 심의 및 평가 가운데 문화재지표조사, 2)건축심의, 3)관계부서 협의 과정에서 관리된 내용을 중심으로 살펴보았다.

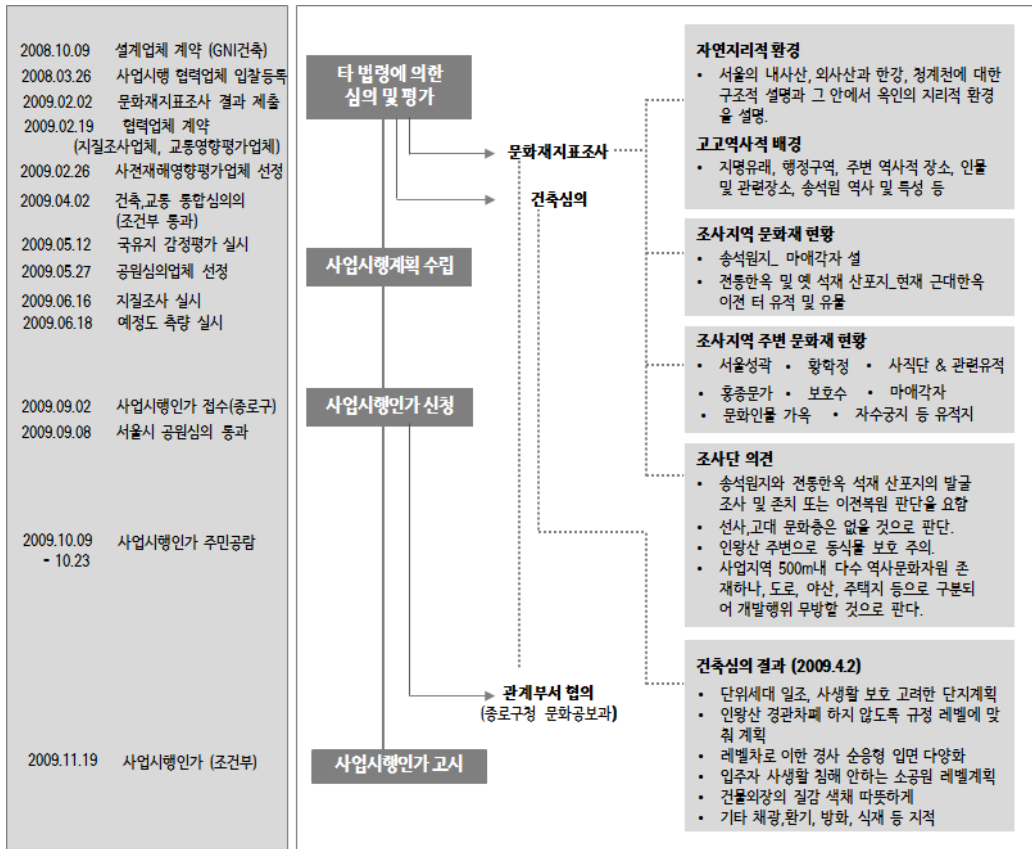


그림 19) 옥인1구역 주택재개발사업의 사업시행계획 승인 과정

## ① 문화재지표조사

옥인1구역은 2007년2월 문화재지표조사 업체로 건국대학교 박물관을 선정하고, 3월 한달간 조사를 진행하였다. 문화재지표조사는 현장조사, 문헌조사, 그리고 보고서 작성 과정으로 진행되며, 조사 범위는 1)대상지 주변환경에 대한 자연지리적 환경, 고고역사적 배경 조사를 통해 사업 대상지의 입지적 맥락을 살피고, 실제 지표조사는 2)대상지 내부 문화재 현황, 3)대상지 주변의 문화재 현황을 다룬다. 이후 앞서 조사한 내용을 기반으로 사업계획의 진행에 대하여 4)종합고찰 및 조사단의 종합의견을 제시한다.

문화재지표조사는 옥인1구역의 자연지리적 환경으로 인왕산과 한양도성 내사산의 관계를 기술하며, 고고역사적 배경으로서 인왕산을 묘사하기도 하였다. 또한 지명유래와 변화과정을 설명하고, 과거 옥인동에 위치했다는 송석원의 의미와 그와 관련된 위

항문화의 의미를 기술하였다. 옥인1구역 문화재 현황으로 송석원지, 전통한옥 및 옛 석재 산포지에 대해 기술하였으며, 착공이전 발굴조사 후 이전복원 또는 존치에 대해서 판단할 필요가 있다고 의견이 제시되었다. 옥인1구역의 주변 문화재 현황으로는 아래 표 26)과 같다. 문화재지표조사 기관은 이들 문화재가 옥인1구역과 도로, 야산, 주택지 등으로 격리되어 있어 개발행위로 인해 별다른 영향을 받지 않을 것으로 판단 명시하였다.

표 25) 옥인1구역 내 문화재 현황 및 처리방향

내용출처: 「건국대학교박물관, 옥인 제1구역 정비사업 예정부지 문화재지표조사 보고서, 2007.재정리

내부 문화재	기술내용
송석원지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 옥인동 47-133번지 주변.</li> <li>• 송석원: 조선시대 인왕산 계곡에 위치하여 소나무와 바위가 어우러진 절경으로 유명했던 곳으로, 정조때 평민시인 천수경이 살면서 송석원이라 칭함.</li> <li>• 옥류동 칠성대 근처 석벽에는 추사 김정희의 ‘松石圖’이라는 마애각자가 있었다고 전해짐. 그러나 현재는 천수경과 관련된 송석원의 흔적이나 마애각자는 찾아볼 수 없음.</li> <li>• 천수경과 관련된 송석원은 조선말기 없어졌고, 순종황제의 비인 순정효황후 윤씨의 친가가 들어섬.</li> <li>• 윤황후의 백부인 윤덕영은 노골적인 친일매국행각을 벌인 자인데, 1914년 윤황후 친가 뒤편 언덕위에 방 40개의 프랑스풍 저택을 지어 역시 송석원이라 부름.</li> <li>• 광복후 적산가옥으로 몰수하여 병원으로 전용.</li> <li>• 6.25 전쟁에서 UN군 장교숙소</li> <li>• 전후 국제연합한국통일부응위원회(UNCURK) 사무실로 사용.</li> <li>• 1966년 4월5일 화재로 소화되어, 현재는 다른 주택들이 들어섬.</li> <li>• 윤황후 친가 한옥은 지금도 47-133번지에 남아있으며, 순종 황후인 윤씨가 열세살에 동궁의 계비로 책봉되기 전까지 살았다고 전해짐.</li> <li>• 윤황후 친가는 서울시 민속자료 제23호인 지정문화재였으나, 1989년 조성한 남산한옥마을로 이전을 추진. 그러나 낮은 부재로 이전이 용이치 않아 가옥형태를 한옥마을에 그대로 복원.</li> <li>• 1997년 2월 20일 서울특별시 고시 제1997-35호로 문화재지정해제 및 보호구역 해제.</li> <li>• 윤황후 친가(47-133)는 문화재로서의 유지관리가 다소 어려워 보임. 단, 기단부의 축대, 계단석 등이 잘 남아있고 주위의 다른 집들과 골목(47-347, 348, 480, 318번지) 등에도 관련된 계단석, 장대석 등이 산포하고 있어 이 일대는 발굴(시굴)조사를 통해 유구 및 유물 분포를 확인한 후 그 존치나 이전복원 여부 등을 판단해야 할 것으로 사료됨.</li> </ul>
전통한옥 및 옛 석재 산포지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 옥인1구역 내에는 16채의 한옥이 남아있음.</li> <li>• 대체로 1960년대 이후 현대식 한옥으로 지어진 것들로 문화재로서의 가치가 많아보이지는 않지만 전통한옥의 변화를 가능할 수 있는 자료임.</li> <li>• 이들 중 일부 기단석으로 쓰인 장대석과 골목바닥에 산포된 장대석 등은 1950년대 이전의 옛 석재로서 조사지역 내에 있던 옛 가옥의 것들을 가져가 쓴 것으로 추정.</li> <li>• 이들 한옥 및 옛 석재 산포지도 한옥의 철거후 발굴(시굴)을 통해 유구 및 유물 분포를 확인한 후 보존의 필요성 등을 판단할 것으로 보임.</li> </ul>

표 26) 옥인1구역 주변 문화재 현황 출처: 옥인1구역 문화재지표조사 보고서

내용출처: 「건국대학교박물관, 옥인 제1구역 정비사업 예정부지 문화재지표조사 보고서, 2007」,재정리

주변 문화재	지정여부	시대	분류
서울성곽	사적 제10호	조선시대	도성
황학정	서울시 유형문화재 제25호	조선시대	별서, 정원, 누정
황학정 마애각자	미지정		각석
체부동 홍종문가	서울시 민속자료 제29호	근대/일제강점기	주거건축(민가, 반가)
종로구 사직동 향나무	사적(서1-30)	조선시대	노거수
사직단	사적 121호	조선시대	사직단
종로구 사직동 사직서지	미지정	조선시대	기타
사직단 정문	보물 제177호	조선시대	기타
종로구 청운동 '백세청풍' 마애각자	미지정	근대/일제강점기	각석
종로구 청운동 느티나무	보호수(서1-2)	조선시대	노거수
운강대 마애각자	미지정	조선시대	각석
농상아문지	미지정	조선시대	기타
종로구 청운동 은행나무	보호수 (서1-18)	조선시대	노거수
종로구 궁정동 중국굴피나무	보호수 (서1-13)	조선시대	노거수
종로구 궁정동 느티나무	보호수 (서1-12)	조선시대	노거수
선희궁지	서울시 유형문화재 제32호	조선시대	사우
종로구 신교동 은행나무	보호수 (서1-15)	조선시대	노거수
종로구 궁정동 회화나무	보호수(서1-1)	조선시대	노거수
종로구 옥인동 산신당	미지정	시대미상	제의유적
종로구 옥인동 자수궁지	미지정	조선시대	기타
종로구 효자동 신익희 가옥	미지정	근대/일제강점기	주거건축(민가,반가)
박노수 가옥	서울시 문화재자료 제1호	근대/일제강점기	근대건축
누상동 이중섭 가옥	국가등록문화재 제86호	근대/일제강점기	주거건축(민가,반가)
누상동 백호정 마애각자	미지정	조선시대	각석
필운대	서울시 문화재자료 제9호	조선시대	기타
배화여고 생활관	국가등록문화재 제93호	근대/일제강점기	근대건축
종로구 누하동 이상범 가옥	미지정	근대/일제강점기	주거건축(민가,반가)
통인동 이상 가옥	국가등록문화재 제88호	근대/일제강점기	주거건축(민가,반가)

- 옥인1구역에는 송석원지(순정효황후 윤씨 친가 포함) 등 비지정문화재와 전통한옥 및 석재 산포지가 존재한다. 이들 문화재 등이 분포한 지역은 발굴(시굴)조사를 통해 유구 및 유물 분포를 확인한 후 그 존치 및 이전복원 필요성 등을 판단해야 할 것으로 사료된다.
- 지표 아래는 원지형인 봉적토층이나 풍화토층을 깎아 주택지를 조성한 것으로 추정되어, 선사, 고대의 문화층은 없을 것으로 판단되나 잔존 가능성도 있으므로 실제 공사 시 발굴기관 등 전문가 입회 필요할 것으로 판단된다. 발견될 경우, 관계기관에 신고하여 필요 조치를 받아야 한다.
- 옥인1구역에는 지정문화재가 존재하지 않지만, 북서쪽에는 인왕산 녹지대가 인접하므로 야산의 동식물 보호에 주의를 기울여야 한다.
- 옥인1구역 주변 500m 내외에는 수많은 지정, 비지정 문화재가 존재하지만, 도로, 야산, 주택지 등으로 구분되어 개발행위에 별다른 영향을 받지 않을 것으로 판단된다.

#### 표 27) 문화재지표조사 고찰 및 종합의견

내용출처: 「건국대학교박물관, 옥인 제1구역 정비사업 예정부지 문화재지표조사 보고서, 2007」

옥인1구역에 대한 문화재지표조사는 위와 같이 문화재 현황과 대상지역의 사업과의 연관성에 대해서 검토하였으며, 그에 대한 고찰 및 종합 의견은 표27)과 같이 제시했다.

문화재지표조사는 지역 내에 지정 관리되는 문화재가 존재하지 않더라도, 문화재로서의 가치를 지니는 대상에 대한 사업의 영향을 고려하고 있음을 볼 수 있다. 또한 대상지 주변의 지정, 비지정 문화재에 대한 조사와 그 영향에 대한 검토를 병행하여 보여주고 있다. 그러나 그에 대한 검토와 판단방식, 그리고 대응의 내용은 설계나 계획안에 적극적으로 반영하는 방향으로 제시되기 보다는 철거과정에서 매장유적 및 유물이 나오는 상황 이후로 향후 조치에 대해 판단을 유보했다.

지역의 16채 한옥에 대해서도 송석원지에 위치한 순정효후 윤씨가옥 외에는 전통한옥으로서의 가치는 부재하기에, 철거 가능하나 그 기단이나 사용한 자재가 과거 전통한옥의 것을 활용한 흔적이 존재하므로 그 부분에 대한 조사를 하도록 권하였다. 이는 이미 철거재개발이라는 사업특성의 전제를 인지하고 이뤄지는 조사이기에 나올 수 있는 판단으로 볼 수도 있으며, 혹은 당시 문화재지표조사의 대상으로서 근대한옥에 대한 가치인식의 차이로 볼 수도 있는 부분이다.

이들 한옥과 더불어 공사과정에서 발견될 수 있는 잠재적 매장유물 및 유적지에 대한 향후 조치 역시 이전복원 또는 존치와 같은 방식으로, 계획에 적극적으로 반영하는 방식의 개입에 대한 고려는 부재함을 확인할 수 있었다. 이는 문화재의 현황을 조사하는 통과 의례로서 문화재지표조사가 사용되는 의미로 받아들일 수도 있으며, 동시에 비



지정 문화재 혹은 전체적인 조사결과물에 대한 대상의 가치판단과 계획적 반영 및 활용에 대한 결정 프로세스가 부재했기 때문으로 해석할 수도 있다. 문화재지표조사는 가장 광범위하고 적극적인 옥인1구역에 대한 지역자원을 해석하고 관리하는 절차적 도구이나, 그 조사결과물에 대한 보다 포괄적이고 적극적인 판단과 계획 및 관리에의 활용으로 이어지지는 못하였다.

## ② 건축심의

옥인1구역은 2009년 4월2일 사업시행인가를 위한 건축심의를 받았다. 심의에서 나온 의견은 일조와 사생활보호를 고려한 단지배치, 인왕산 경관차폐 방지를 위해 ‘서울시 도시건축공동위원회’에서 정한 레벨에 맞추어 계획, 건물외장 및 보행친화를 위한 건축적 디테일 개선, 건축설비 계획 개선, 경계부 조정처리 등이 나왔다. 사업시행인가를 위한 건축심의를 이미 정비계획수립 과정에서 구 도시계획 자문 및 시 도시건축 공동심의를 거친 후여서 도시적 맥락에 대한 고려보다 정비구역 내 계획안의 건축 디자인

표 28) 옥인1구역 사업시행인가를 위한 건축심의 결과

출처: 건축교통 공동심의 결과 통보문 (2009.4.2)

- 
- 심의 일자: 2009. 4.2
  - 심의명: 옥인 제1구역 주택재개발사업 시행계획에 대한 건축계획/교통개선대책에 관한 통합심의
  - 심의주체: 종로구 건축위원회
  - 심의결과: 조건부 동의
    1. 단지배치에 있어 각 동의 단위세대에 대한 일조계획, 사생활 보호를 고려하여 계획.
    2. 지형적 고저차를 이용한 데크형 지하주차장, 필로티, 피트층 설치로 인하여 남북방향으로 조망할 경우 건물의 높이가 6-7층으로 보여 인왕산 경관(자연경관지구이며 최고층수 5층 및 최고높이 20m 제한을 받는 곳임)이 차폐되므로 각 단위세대 1층 높이를 ‘서울시 도시건축공동위원회’에서 정한 레벨에 맞추어 계획.
      - 레벨위로 노출된 필로티 및 피트 층 삭제.
      - 레벨차이에 의한 경사에 순응할 수 있도록 계단실을 중심으로 좌우의 건물 높이를 달리 적용하여 각 동의 입면을 다양하게 계획.
      - 옥탑에는 기계실 없는 엘리베이터로 계획.
      - 다락이 설치되지 아니하는 경사지붕의 높이를 하향 조정.
    3. ‘소공원2’ 부분의 레벨이 높아 105, 106동 입주자 사생활 침해가 우려되므로 전체적인 레벨 조정을 검토.
    4. 사업지 동측 소공원 1층 진입도로의 보행통로는 단지내에 설치하고, 보행통로와 차도사이에는 펜스를 설치하기 보다는 단차를 두어 보행자를 보호.
    5. 전체적으로 건물 외장을 따뜻한 질감과 색채가 구현되도록 계획.
    6. 주민공동시설 주출입구와 아파트 주출입구 분리하여 계획.
    7. 108, 109동 주출입구 부분 장애인용 램프를 위한 완충공간 확보.
    8. 전체적으로 계단실 부분이 채광 및 환기에 불리하므로 창호의 면적을 넓히고 위치를 조정.
    9. 탑상형 동의 경우 주방에 계단실과 통하는 환기창 설치 검토.
    10. 지하 주차장에는 층간 방화구획을 계획.
    11. 단지 내 옹벽 축조의 높이가 3m 이상인 부분은 2단 옹벽(폭1m이상)을 설치하고 단설치 부분에 조정 식재.
    12. 107, 109동 인접지의 경계에 설치되는 옹벽의 상부는 인접 단독 주택지역의 안전 및 민원을 고려 조정 및 펜스를 설치.
-

과 기술적 디테일에 대한 관리를 목적으로 한다. 그럼에도 인왕산의 경관차폐 방지, 지형의 순응과 조화로운 색감 및 외장 등으로 유도하면서 옥인1구역의 경관적 특성으로서 인왕산과의 조화를 중요하게 다루고 있음을 확인할 수 있다.

### 3) 주민들의 정비사업 추진의지

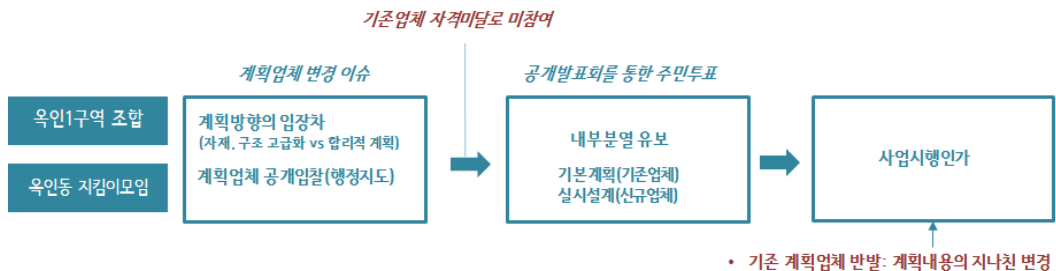
정비구역지정을 위한 추진과정은 내부갈등이 발생하긴 했지만, 그럼에도 불구하고 정비사업 자체에 대한 추진의지는 대립하는 주민들 사이에서도 일관되었다. 그러나 사업시행인가를 준비하는 과정에서는 계획업체를 변경하는 과정에서 내부 갈등이 보다 격화되는 경향이 나타났고, 이에 조합의 반대입장에 선 주체들은 글로벌 금융위기로 인한 부동산 경기침체와 서촌지역의 한옥주거 지구단위계획 수립과 관련한 이슈를 가져왔다. 그러나 사업시행인가를 앞둔 상황에서 대다수 주민들의 정비사업에 대한 추진의지는 일관된 분위기였다.

#### ① 계획업체 변경으로 인한 주민 내 대립

2007년12월27일 정비구역지정이 고시된 후 옥인1구역의 조합설립 추진위원회는 옥인 제1구역 주택재개발정비사업 시행을 위한 조합의 설립을 준비하게 된다. 위 과정에서 종로구청 주택과로부터 행정지도를 받게 되며, 그중 설계 및 시공업체 선정과정에 대해 경쟁입찰 절차를 거쳐 총회에서 결정하도록 당부하는 내용을 담고 있었다. 2007년12월 조합이 설립되기 이전에 한차례 지도공문이 발송되었으며, 2008년 4월 재차 경쟁입찰을 통한 설계업체 선정에 대한 내용을 지도공문으로 발송하였다.

이 과정에서 사업을 초기단계부터 조합측과 함께 구상하고 준비해온 K사는 공동주택의 설계경력과 기술인력의 업체선정 자격기준에 미달하여 새로운 업체를 선정하게 되었다. 계획업체 변경의 결정적 계기가 종로구청의 행정지도 공문에서 비롯되기도 하

그림 20) 사업시행인가 추진과정에 나타난 주민 갈등양상



지만, 사업의 진행과정에서 K사 측의 고급자재 사용과 철골구조 등을 고집하는 고급화 단지계획의 내부갈등이 지속되어 왔으며, 이러한 상황에서 조합설립인가 후 공동주택 설계에 보다 특화된 업체로의 변경이 적절하겠다는 판단을 내린 것으로 보여진다.

설계업체 변경 과정에서 기존 계획업체 K사를 신임하던 주민들을 위시한 옥인지킴이모임과 옥인1구역 재개발 조합 간의 내분이 격화되었다. 그러나 감정적 처분이 아닌 행정지도에 따른 업체변경임을 들어 설계업체를 경쟁입찰 공고를 통해 모집, 2008년 9월23일 공개 발표회를 통한 조합원 투표로 업체를 선정하게 되면서 내부 갈등은 유보적 입장이 된다.

**입찰 공고**

다음과 같이 실무 견적이 확보되고 능력 있는 주택재개발경비사업 건축설계 업체를 공모하오니 참여 바랍니다.

**1. 입찰에 부하는 사항**

1) 입찰 명: 옥인제1구역 주택재개발경비사업 건축설계업체 선정  
 2) 주 의: 옥인제1구역주택재개발경비사업  
 3) 위 치: 서울특별시 중로구 옥인동 47-253번지 일대  
 4) 사업지구 면적: 약 30,428㎡  
 5) 건축 연 면적: 68,468㎡ (32층 250세대, 45층 20세대, 61층 40세대 총 310세대)

**2. 입찰참가자격**

1) 건축사법 23조 규정에 적합한 업체  
 2) 법인으로서 10년 이상 적었으며 자기 자본금이 3억 이상인 업체  
 3) 도시 및 주거환경정비법 시행이후 재개발, 재건축설계사무실설치(주민총회를 개최하여 정식계약을 완료한 행정의 설계에 한함)이 5년 이상이며, 1,000세대 이상인 사업장을 1년 이상 수행 중이거나 완료한 업체  
 4) 도시 및 주거환경정비법 시행이후 재개발, 재건축 사업시행인가 완료 실적이 있는 업체  
 5) 사무소 개설 이후로 관청기관(관공로)에서 발령 및 영일경리 등 제3자치를 받지 않은 업체  
 6) 한강청정회 참가업체

**3. 입찰서류**

1) 한강청정회: 2008. 8. 11 (월요일) 14:00 (구인원본소개는 송인후로 대체하고 소정서류 제출)  
 2) 입찰참가 등록비: 2008. 8. 18 (월요일) 17:00 까지

**4. 제출서류**

1) 입찰참가신청서(주(당첨)의 소정양식)	2) 지방회 및 도서 1부
3) 실비증명 (계약서 사본 1부) 1부	4) 건축사사무소 등록증 사본 1부
5) 해당 기관 검인(인용)서 1부	6) 사업자등록증 사본 1부
7) 법인등기부본본 1부	8) 법인인감증명서 1부
9) 사용인감증 1부	10) 국세, 지방세납부증명 각 1부
11) 직인인감, 전입신고증사본 1부	12) 청탁제안서 30부

**5. 입찰절차** : 신청 서류와 같이 사업원료 (인주) 시가지  
 ※ 본 조합은 공고일 합계 구역지점 및 조합구역을 명확하고 사업시행인가 준비 중

**6. 제출장소** : 조합 사무실 (서울특별시 중로구 옥인동 47-253)

**7. 입찰선정 기준 및 선정방법**  
 위 2. 4항의 참가자격에 합당한 자 중에서 본 이사회에서 심의를 거쳐 20%업체를 조합원 총회 상정하여 결정 청취 후 투표로 선정

**8. 유의사항**  
 1) 한강청정회 참여하여 서명한 입찰에 한하여 제출서류 안에서 내부 등 입찰자격 부여  
 2) 제출된 서류는 일체 반환하지 않음  
 3) 제출서류 중 허위사실이 밝혀질 경우 입찰자격 박탈 또는 선정 후라도 선정을 무효로 함  
 4) 선정기준 및 방법 등은 본 조합 임의사항이며 일체 이의를 제기할 수 없음  
 5) 선정 명까지 아니한 사항은 본 조합의 결정에 따라야 함  
 ※ 기타 자세한 사항은 본 조합 사무실로 문의바람 ☎ (02) 728-8246 / F. (02) 728-8249

2008년 8월 5일  
**옥인제1구역주택재개발경비사업조합 조합장 서정훈**

그림 21) 설계업체 입찰공고

공동주택 설계로서 기존의 설계안보다 현실성이 있다고 판단하는 주민들의 의견도 다수 존재하였으며, 내분이 정비사업 추진 의지의 약화로 이어지지 않는 않았다.

## ② 부동산 경기 악화 및 경복궁 서측 지구단위계획 수립 계획으로 반대의견 제기

사업시행계획인가를 준비하던 2008년에 들어서며 글로벌 금융위기로 인한 부동산 경기 악화와 서울시에서 새롭게 한옥주거지로 계획을 공표한 체부동, 통인동 등 서촌 일대 지구단위계획 수립 계획을 공표하면서 그와 관련한 우려섞인 의견들이 나타나게 된다.<sup>37)</sup> 이러한 배경을 고려하여 조합측과 갈등을 겪었던 설계업체 측에서는 기존 계획안과 서울시의 새로운 정책에 대한 재검토 의견을 피력하지만, 설계업체 선정과 함께 본격적인 사업시행인가 준비과정에 돌입하게 되면서 주민들은 내홍보다는 재개발사업 추진과정의 추이를 지켜보게 된다.

37) 서울시는 2008년11월 경복궁 서쪽에 한옥밀집 제2북촌을 조성하여 추진하겠다는 계획을 공표하였다.

---

존경하는 옥인동 주민여러분께

K건축의 옥인동재개발 설계안이 11월 한 달 한국 건축가협회의 2008년도 건축대전에 초대작가로 출품, 전시되어 호평을 받았고, 2010년도 중학교 1학년 사회과 국가검인정교과서에 실립니다. 교과서에 실린 재개발설계라면 누가 보아도 그 단지가 화젯거리가 될 것입니다. 지금 주민여러분은 모범적 사례로 교과서에 소개된 주거단지에 살 기회를 놓치고 있습니다. 그런데 우리의 현실은 이런 장점을 살리지 못하고 있습니다. 주민총회에서 G사는 두 달 반이면 새로운 설계로 구역자정을 다시 받겠다고 약속한 지가 꼭 두 달 반이 지났습니다. 또한 조합장께서 주민총회에서 발언했듯이 건축가 K의 브랜드를 살리는 방법에 대한 얘기도 없습니다. 아직 무슨 일이 진행 중인지 오리무중이고 그 사이 신문보도를 보아도 서울시는 체부동에서 누하동까지 청와대 서쪽 전 구역을 한옥보존을 위한 지구단위설계로 묶어서 설계공모를 하고 있습니다. 그 와중에 옥인동도 재개발을 취소하고 지구단위로 묶어야 한다는 논의도 있다고 들었습니다. 옥인동이 그 지구단위 설계에 포함되지 않아서 다행인지, 포함되는 게 좋은지 중구난방 의논이 분분한데 이런 문제도 조합장께서는 대답이 없습니다. 지금은 한가하게 버스타고 구식아파트들을 구경하러 다닐 때가 아닙니다. 세계적인 경제불황에 국가적인 난국에 건설업계는 총체적 부도직전입니다. 이런 때일수록 우리는 친환경적, 미래지향적 명품을 만들어야 합니다. 명품은 불황을 타지 않습니다.

조합에 공개적으로 토론할 것을 요구했습니다. 광장의 설계가 왜 부실하고 채광통풍이 안 된다며 다시 설계를 해야 했는지, 우리 재개발사업은 어디로 어떻게 가고 있는지, 지금이라도 훌훌 털고 서울시가 시행하는 지구단위설계에 포함시켜서 서울시의 지도를 받고 무료설계 지원과 혜택을 받는 것이 옳은지, 모여서 토론해야 합니다.

2018.12.9. K사 배상

---

표29) 설계업체 재정정 후 K사측이 조합측에 제시한 의견

#### 4) 주민들의 보존가치 인식 및 태도

사업시행인가 준비과정에서 나타난 주민들의 지역에 대한 역사환경 보존가치 인식 및 태도는 당시의 계획업체 선정과정에서 투표를 통해 나타난 선호 계획안과, 사업시행인가 승인을 받은 최종 계획안을 통해 짐작할 수 있다.

조합측은 사업시행인가계획을 위한 계획업체 변경 과정에서 공개 발표회를 개최했으며, 당시 계획업체로 선정된 G사의 발표내용은 경쟁업체(W)의 계획이 인왕산 환경의 장점을 반영하였다는 일부 서술과 주로 사업성과 공기단축 방법과 기존 계획의 최소화에 초점을 맞춰 발표하였다면, G사는 지역의 가치에 대한 해석과 그 가치요소를 계획적으로 활용하는 안을 부각시켜 발표하였다. 그리고 G사가 총 득표수 65표, W사가 총 득표수 17표, 기권 24표로 압도적인 득표차로 G건축 계획안이 선정되었다. 이를 통해서 주민들이 지역의 역사문화, 자연적 가치요소들(지역자원)을 주거환경의 매력요소로서 긍정적으로 여기고 있음을 엿볼 수 있다.

그러나 경복궁 서측 지구단위계획에 의한 인근 정비예정구역 등이 한옥주거지로 변경 관리되는 상황과 추진위원회 설립 후 5년에 걸친 사업기간 도과에 대한 압박감으로, 초기 계획안부터 유지되어 오던 수로계획이 삭제되는 등 사업기간 단축에 초점을

지금 보시는 순서는 현황분석과 배치계획, 그리고 평면, 입면, 단면, 동영상 순으로 말씀드리겠습니다. 먼저 옥인동의 유례입니다. 물론 잘 아시겠지만 옥인동은 옥동과 인왕동에서 유례가 됐다고 합니다. 장안에서 손꼽히던 명승처로 알려져 있고, 고관대작들의 별장이 곳곳에 들어서서 연회와 시연이 그치지 않았던 곳으로 유명합니다. 그만큼 풍광이 우수하고 경관이 수려한 지역으로 알려져 있습니다. 다음, 위치도는 잘 아시겠지만, 인왕산과 연계된 풍부한 자연환경에 접해있습니다. 자연경관과 도시경관 조망에 매우 유리합니다. 또한 경복궁을 비롯해서 고궁 및 유적지와 인접해있는 유리한 위치에 있습니다.

....중략.

배치에서 첫 번째 역사적 이해를 반영한 공간구성을 할 것입니다. 그 다음에 자연의 흐름과 삶의 공간을 연계시키겠습니다. 각 동과 동 사이를 가능한 공간으로 구성을 하였습니다. 또한 지형을 최대한 이용한 입체적 공간을 조성하겠습니다. .... 인왕산과 도시경관을 한눈에 조망할 수 있는 부분입니다. 이 빨간색 부분이 도시경관을 조망할 수 있는 부분이고, 뒷부분이 인왕산을 조망할 수 있는 부분으로 설계를 했습니다. 다음은 인왕산에서 내려오는 산새바람이 드나드는 열린 주거단지로 계획했습니다. 각 동과 동 사이도 막힘없이 확 트이게 바람길이 열릴 수 있도록 계획했습니다. 각 동과 동 사이도 막힘없이 확 트이게 바람길이 열릴 수 있도록 배치계획을 담았습니다.

다음은 단지 내 경사부분입니다. 단지 내 경사부분을 극복해서 무장애 주거단지로 저희는 최대한도로 반영할 예정입니다. 다음은 옥류천 마당 및 정원 등을 외부 공간 활용을 극대화하겠습니다. 각 동과 동 사이 앞에 마당을 우리 한국건축에서 얘기하는 안마당 식으로 정원을 꾸며서 어디에서나 마당식의 어떤 정원이 구성될 수 있도록 최대한도록 노력을 하겠습니다. 지금 보시는 이게 주단지 내 주 메인도로가 되며, 여기에 옥류천 마당이라고 큰 광장이 형성됩니다. 다음은 단지특화계획입니다. 여러분, 이렇게 벽면녹화와 층간을 이룬 경사를 이용해서 지형의 순응하는 조경방식을 채택할 것이고요. 그 다음에 물을 이용한 친수공간을 조성할 예정입니다. 그리고 쉼터, 정원, 벽천, 담장, 쉼터 이런 부분을 대부분 한국 전통건축에서 가져오는 특수한 도구를 같이 접목을 해서 다른 단지와 차별화된 그런 단지로 꾸미겠습니다.

후략.

### 표30) G사의 계획안 발표내용

내용 출처: 옥인1구역 주택재개발사업 조합 임시총회 회의록(2009.09.23.)

맞춰 진행하게 되었다.

옥인1구역 주민들이 지역의 자연환경과 역사적 입지에 대한 가치인식과 이를 주거환경의 매력요소로 인지하는 것은 분명해 보이지만, 이를 재개발 계획안과는 별개로 인식하는 것으로 여겨진다.

### 5) 공공주체의 보존가치 인식 및 관리태도

사업시행인가 단계에서 관여한 공공은 타법령의 검토를 위한 각종 평가 및 조사 가운데 문화재지표조사를 수행한 용역업체(건국대학교 박물관)와 이를 검토한 문화재청 및 관련 종로구와 서울시 관련 산하부서가 존재한다. 그러나 문화재지표조사는 사업주체인 조합측에서 자격이 공인된 업체에 용역을 주는 방식으로 진행되며, 매장유물의

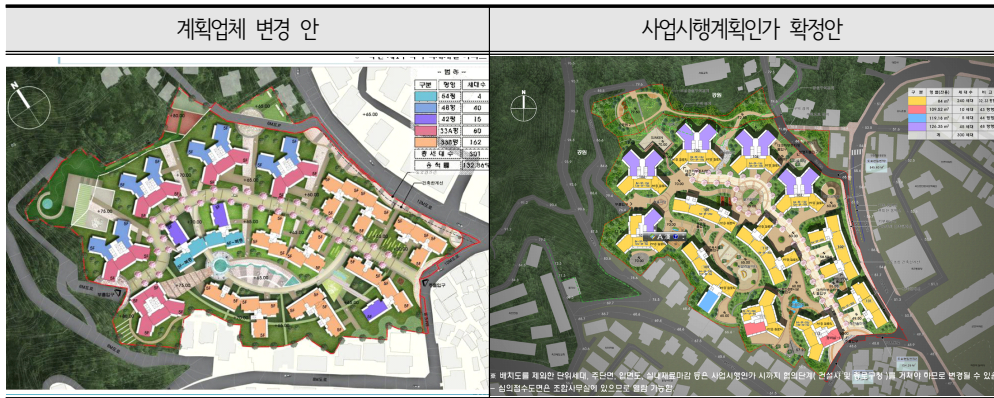


표 31) 사업시행계획 작성업체 선정을 위한 G사 계획안

잠재 가능성을 최우선으로 고려하기에 이 단계에서 지역의 역사문화적 가치와 개연성을 지니는 내용들을 조사범위에 포함시키고는 있지만, 사업관리 방식에 어떠한 개입을 하기 보다는 매장유물 잠재여부 위주로 결론이 나왔다.

그러나 문화재지표조사를 수행한 업체의 결론을 참작하여 서울시를 통해 종로구 문화공보과는 사업시행인가 승인을 위한 조건으로 ‘내부 한옥의 이전복원 및 실측조사기록’에 관한 내용을 협의 후 사업을 시행할 것을 제시한다.

표 32) 사업시행인가 단계에서의 지역자원에 대한 공공의 태도

사업추진 단계		지역자원	지역자원에 대한 관리 태도
사업 시행 인가	문화재지표조사	송석원지와 전통한옥 석재 산포지 인왕산 주변 동식물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송석원지와 석재 산포지의 발굴조사 및 존치 또는 이전복원의 판단을 요함</li> <li>• 인왕산 주변 동식물 보호 주의</li> <li>• 사업지역 주변부 다수의 역사문화자원 존재하지만, 도로 및 야산 등으로 구분되어 개발은 무방할 것.</li> </ul> → 인왕산과 송석원 매장유물 발견 가능성에 대한 고려를 하고 있지만, 사업시행 자체에 대한 문제를 제기하지 않음
	건축심의	인왕산경관(조망)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인왕산 경관차폐 하지 않도록 레벨 조정</li> <li>• 건물외장의 질감 색채 따뜻하게</li> </ul> → 인왕산 경관과 어울리는 계획 유도
	관계부서 협의	윤씨가옥과 한옥부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한옥의 조사기록 및 이전복원 협의 후 사업시행</li> </ul> → 내부한옥에 대한 보존가치 인식하지만, 관리조치 후 사업시행 태도는 유지.

## 5.2 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정

### 5.2.1 관리처분계획인가(2010-2017)

#### 1) 배경 및 상황

옥인1구역 주택재개발사업은 관리처분계획인가를 신청하고 처리하는 과정에서 담보상태에 빠진 후, 서울시, 종로구와 갈등을 겪다가 종국에는 반려로 처리되었다. 사업시행인가를 받은 후 2011년 3월 관리처분인가를 처음 신청하면서 총 3차례의 신청과 반려과정을 겪게 된다. 본 절에서는 사업시행인가 후 관리처분인가를 준비하던 2009년 12월부터 세 번째 관리처분인가의 신청과 반려, 그리고 그와 관련한 대법원 소송이 마무리되던 2017년12월까지를 중심으로 옥인1구역의 보존관리를 위해 전환되었던 과정을 살펴보았다.

사업시행인가를 준비하던 시기에도 서울시의 개발사업과 한옥보존에 대한 정책적 분위기가 변화되고 있었지만, 관리처분인가를 준비하는 과정에서 서울시의 도시정책적 기조는 급격히 달라지게 된다. 특히 2010년대 이후 부동산 경기는 급격히 침체되어 과다 지정되었던 뉴타운사업지구의 문제가 수면위로 올라오게 되었다. 2002년 이후 10여년간 서울에서 지정되었던 26개 지구(331개 구역) 중 85%가 착공조차 못하고 있었다. 지구지정 당시와 달리 경기침체로 사업성이 악화되어 개발로 인한 수익을 기대하기 어려워졌기 때문이다. 당시 일부 지역에서는 뉴타운사업이 곳곳에서 파행을 겪어 주민들의 반발로 지구지정이 취소되거나 뉴타운 취소를 놓고 법정다툼이 진행되기도 하였다<sup>38)</sup>.

2011년10월 P시장이 새롭게 선출되면서, 서울시는 뉴타운출구전략과 주거환경 정비에서 재생으로 주거환경 정책기조를 변화시켰다. 또한 전임시장이 추진해 오던 한양도성 세계유산 등재추진과 한옥선언을 통한 사대문안 한옥 보존에 더욱 적극적으로 임하면서, 한양도성을 중심으로 도심부 권역을 확대한 도심부 관리 정책 기조를 세우게 된다.

옥인1구역이 관리처분인가를 준비하는 시기는 이처럼 복합적인 정책적 변화의 흐름 안에 존재했다.

---

38) 조익준, *뉴타운대란: 뉴타운 왜 꼬였나*, 2011.3.29. 조선일보, 유하룡, *뉴타운대란: 서울만 331곳 마구잡이 지정..85%는 착공조차 못해*, 2011.3.29., 조선일보

## 2) 관리처분계획인가 과정에서의 보존관리 전환 과정

### ① 관리처분계획인가 처리기간 연장 및 반려 사유

2011년6월 옥인1구역 주택재개발사업 조합 측에서 종로구청에 관리처분계획인가 신청을 한 뒤로부터, 총 6차례 처리기간이 연장된 끝에 최종적으로는 반려로 결정되었다. 해당 절차를 관할하는 종로구청 측에서 기간을 연장하고 관리처분계획인가 신청을 반려한 공식적 사유는 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 국공유지 무상양도에 대한 재검토 사유, 둘째, 구역 내 한옥의 보존관리 방향의 합의 불발이다.

2009년11월 사업시행인가 승인 당시 종로구는 도시기반시설 중 현황도로 일부인 국공유지를 무상으로 양도처리 하였다. 그러나 ‘도시 및 주거환경정비법’ 제65조 제2항과 서울시에서 통보한 ‘정비기반시설 중 도로의 정의 및 무상양도 기준(2009.10.19.)’, 그리고 대법원 판례 등을 검토한 결과, 유상양도 처리 대상임을 조합측에 통보하였으며, 이와 관련하여 용도폐지되는 정비기반시설과 국공유지 처분내역, 분양대상자별 분양기준가액 산정 등 국공유지 관련 서류에 대한 보완을 요구하였으나, 이행하지 않았다는 것이 반려의 첫째 사유였다.

또한 종로구는 사업시행인가를 위해 조합측에서 정비구역을 변경지정 하던 당시 옥인1구역에 위치한 한옥보존에 대한 내용을 서울시로부터 통보(2008.12.22.)받은 이래로 관리처분계획인가 전까지 서울시와 협의 완료 후 인가처리 등 후속절차를 이행하라는 사업시행인가의 조건부 단서조항에 따라 수차례 협의를 진행했음에도 합의점에 이르지 못했다는 것을 두 번째 사유로 들었다. 첫 번째 반려 사유인 국공유지 무상양도의 변경 건은 종로구 측에서 사업시행인가 처리과정에서 옥인1구역의 지역적 특성을 고려하여 사업성 개선을 위한 배려차원에서 이뤄진 조치였기에(조합장 증언, 이사회회의록, 대의원회의록 등), 사업성이 저하된다는 재개발사업 조합측의 항변에도 법적 규정을 어겨가면서 이를 수는 없는 사항이었다. 따라서 관리처분인가 반려의 주된 쟁점으로 오래 논의 되지는 않았다<sup>39)</sup>.

반면 옥인1구역 내에 위치한 한옥의 보존관리 방향은 관리처분인가 처리기간을 연장하는 주된 쟁점으로 지속되었다. 옥인1구역 내에는 대표적인 친일권력가인 윤덕영의

39) 관련 소송을 조합측에서 제기하지만, 이는 1심에서 신청기각 판결을 받고, 조합은 이를 받아들여 유상 매수하는 방향으로 내부적 합의를 이룬다. (출처: 옥인1구역 주택재개발사업 조합 온라인 커뮤니티 게시물, [cafe.naver.com/okin](http://cafe.naver.com/okin))



표 33) 옥인1구역 주택재개발사업의 관리처분계획인가 진행 과정

날짜	진행절차	연장 및 반려 사유
2009.11	사업시행인가(조건부)	전통한옥의 실측조사 및 이전복원 계획 사전협의 조건
2011.06	관리처분계획인가 신청	.
2011.07	관리처분계획인가 1차 처리기한 연장 (8월30일까지 연장)	사업시행조건 미이행 - 한옥처리 관련 협의결과 제출
2011.08	관리처분 계획인가 2차 처리기한 연장 (9월6일까지 연장)	국공유지 매각관련 협의 진행 (관련부서: 종로구청 재무과)
2011.09	관리처분 계획인가 신청취하 (조합)	.
2011.10	관리처분 계획인가 보완 재신청 (2011.10.20)	국공유지 매각관련 내용 보완
2011.11	관리처분 계획인가 1차 처리기한 연장 (12월15일까지 연장)	서울시, 종로구의 한옥존치방향 협의 중
2011.12	관리처분계획인가 2차 처리기간 연장 (2012년 1월13일 까지 연장)	한옥존치방안에 대한 협의 완료되지 않아.
2012.01	관리처분계획인가 3차 처리기간 연장. (2012.2.29.까지)	서울시와 구청, 조합 지속 협의. 2월29일까지 협의 완료 할 것. 서울시: 윤씨가옥, 기타한옥 3채 존치
2012.02	관리처분계획인가 4차 처리기간 연장 요청. (2012.3.31.까지) (조합측의 연장 사유 불인정으로 거부)	- 국공유지 재검토 결과 유상양도로 재협의 요청 - 서울시, 종로구 측의 한옥보존 방안을 전향적으로 검토 협의.
2012.03	관리처분인가 반려 (2012.3.30.)	국공유지 유상양도 처리로 전환시 국공유지 처분내역, 분양 기준가액 산정 등 보완. 한옥 존치 복원 협의 미완료.
2012.04	관리처분인가 재신청 (2012.4.29.) (국공유지 유상매입으로 변경)	-
2013.05	관리처분인가 거부 (2013.5.27.)	한옥보존 관련 내용의 서울시 요청과 협의점 찾지 못해 불가.
2015.08	관리처분인가 신청서 반려통보	사업시행인가기간 만료(2014.11)되어 신청서 반려.

별채로 사용되던 가옥<sup>40)</sup>과 1960년대 이후 지어진 것으로 추정되는 16채의 한옥주택이 남아있으며, 서울시는 이들에 대한 보존관리에 대한 대책을 조합측에 요청하였다.

관리처분인가 신청 후 초기 두 차례 처리기간을 연기하는 과정에서는 구역내 한옥의 ‘이전복원’과 ‘실측조사’에 논의의 초점이 맞춰졌으며, 조합측은 복원 및 조사에 따르는 비용처리의 문제를 주된 쟁점으로 삼았다. 실제 종로구청 문화공보과와 주택과가 주선하여 이전복원 및 실측조사기록에 대한 내용을 합의하였으며, 당시 종로구청과 조합측은 비용문제를 해결하기 위해 시공사인 D사와 비용문제 처리를 논의하는 데 초점을 맞췄다.

그러나 조합측에서 국공유지 관련 사항에 대한 보완내용으로 관리처분계획인가 신청을 취하후 재신청하는 과정에서, 서울시측은 윤씨가옥 및 기타 한옥의 존치복원과 활용에 대한 방향으로 관리기조를 변경 제시하면서, 한옥관리 협의는 난항을 겪게 되었다. 이전복원의 비용처리 문제가 아닌, 대상지 내부의 보존관리 방식이 문제가 되면서, 이는 건축할 수 있는 주동의 면적을 상실하는 조건이기에 서울시의 한옥보존 방향은 완고해진 반면 조합측의 사업성에 치명적이 되면서 의견이 대립하게 되는 상황이 되었다.

서울시 측의 요구는 관리처분계획인가를 처리하는 과정에서 변화과정을 거쳐 점차 구체화 되어 나타났다. 한옥의 존치복원이라는 조건에 윤씨가옥은 이미 남산한옥마을에 재현·복원되면서 문화재 지정해제 되었다는 것, 그리고 기타 한옥 중 어떤 한옥을 남길 것인지에 대한 기준이 부재한 탓에 혼란을 겪게 된다. 최종적으로는 초기 윤씨가옥 및 전통한옥 존치와 활용이라는 조건은 윤씨가옥과 16채의 한옥 가운데 3채를 선별하여 존치, 부대복리시설로 활용하는 방향으로 변화되었다. 조합측은 관리처분인가의 처리과정에서 서울시와 종로구청 측의 요구조건에 이전복원에 대해서는 합의를, 존치 활용에 대해서는 한옥보존으로 인해 발생하는 손해에 합당한 보상처리 지원이 되지 않을 경우 받아들일 수 없다는 원칙으로 일관하였다. 그밖에 서울시측의 보상 및 수용을 통한 한옥마을 개발, 사업시행인가 계획안을 유지한 관리처분에 대한 선택사항도 서울시와 종로구 측에 의견으로 전달하였다.

---

40) 순종의 비인 순정효황후의 백부였던 윤덕영은 대표적인 친일권력가로 현재 옥인1구역 일대를 포함하는 옥인동 47번지 지역을 개인이 단일 소유하였다. 옥인1구역에는 윤덕영의 별채로 사용되던 윤씨가옥(윤덕영 가옥)이 남아있으며, 이는 서울시 민속자료 제23호로 지정되어 있던 중 1997년 남산한옥마을에 재현 복원된 후 문화재지정해제 및 보호구역 해제가 이뤄졌다.

	종로구, 서울시 측 입장	조합 측 입장
1차 처리기간 연장	대상지 내부 한옥의 이전복원 및 실측조사	윤씨가옥: 복원가치 없음. 한옥부재 공원부지에 활용. 한옥16채: 관에 이전. 송석원: 철거시 관련유물 발견 시 조치 취할 것.
2차 처리기간 연장	대상지 내부 한옥의 이전복원 및 실측조사	윤씨가옥: 이전 대상지 제시하면 조합측이 복원비용 지불. 한옥16채: 실측조사 및 기록화 작업 조합비용으로 실시. (종로구청, 시공사, 대림산업, 조합 측 합의)
1차 처리기간 연장	서울시: 한옥 존치복원 및 부대복리시설 활용 계획	종로구청과의 합의안 유지. 윤씨가옥: 이전 대상지 제공하면 조합측이 진행. 한옥16채: 실측조사 기록화 작업 완료. (경기대 산학협력단, 2011.10)
2차 처리기간 연장	서울시: 윤씨가옥+한옥3채 존치복원	사업시행계획인가 안으로 승인 재개발 추진. 한옥 존치보존 후 계획 + 용적을 또는 경제적 보상 조합의 사용경비 보상 및 토지수용 후 한옥 보존
3차 처리기간 연장	서울시: 윤씨가옥+한옥3채 존치복원	윤씨가옥+한옥3채 자체의 보존가치 의문. 보존관리 필요하다면 사업비 지원 또는 용적을 완화 혜택.
4차 처리기간 연장	서울시, 종로구: 조합측에 한옥 보존 방안을 전향적으로 검토하여 합의토록 요청.	연장사유 비동의. 연장요청 거부. 갈등조정위원회를 통해 조합원이 수용할 수 있는 대안을 제시 요청.
신청 반려	서울시,종로구: 윤씨가옥 + 한옥3채 존치 복원.	사업성 보전이 따르는 한옥보존 협의. 반려처분 취소 소송 제기.

표 34)관리처분인가 처리과정에서의 서울시와 조합측의 한옥보존에 대한 입장 변화

반면 서울시와 종로구 측은 조합측의 요구사항에 대한 회신보다는, 한옥존치 및 활용에 대한 요구로 일관했으며, 4번째 관리처분인가 처리기간 연장을 조합측에 요청하는 공문에는 ‘한옥보존에 대한 서울시와 종로구청의 의견을 조합측이 전향적으로 검토하여 협조할 것’을 요구함으로써 특별한 보상지원에 대한 논의보다는 한옥의 존치, 활용의 기조를 강하게 유지하였다. 그런 상태에서 관리처분인가를 최종 반려처리 한 것은, 한옥의 보존관리에 대한 강력한 의지는 존재하나 조합측에 대한 설득이나 협의를 위한 보상지원의 기조가 세워지지 않는 상태였음을 짐작할 수 있게 한다.

## ② 관리처분계획인가 과정에서의 소송


공식적인 행정절차로서 관리처분계획인가의 신청이 반려처리 됨에 따라, 옥인1구역 주택재개발사업 조합측은 관리처분계획인가 과정에서 야기된 쟁점을 기반으로 두 가지 소송을 제기하였다. 첫째는 관리처분인가 거부처분 취소에 대한 소송으로 이는 관리처분인가 반려에 대한 문제제기였고, 둘째는 관리처분인가 반려 사유였던 국공유지 유상양도 대상 변경 내용에 대한 사업시행인가 조건변경처분의 취소를 구하는 소송이다.

국공유지 유상양도 변경에 대한 소송은 1년이 안 되는 기간에 조합측의 패소로 확정판결 되었고, 조합측도 이에 대해 항소하기 보다는 유상매수를 통해 관리처분인가 신청내용을 보완하는 방향으로 변환하였다. 반면 관리처분계획인가 거부처분 취소에 대한 소송은 관리처분인가 처리기간을 연장하던 2011년 12월에 처음 제기되어 2013년7월이 되어서야 1심 판결이 나올 수 있었다. 1심 판결이 내려지기까지 수차례 변론 및 판결기일은 변경되었고, 1심판결(2013년7월)이 나온 지 얼마 지나지 않아 바로 종로구청은 항소심을 신청하면서 2심판결(2014년11월)과 3심판결(2015년4월)이 나오기까지 4년여에 걸친 법정다툼이 이어졌다.

최종적으로 대법원이 조합측 승소 판결을 내린 후에도, 종로구와 서울시 측에서는 기존의 관리처분계획인가 신청에 대한 이렇다 할 협조적 입장을 보이지 않았으며, 조합측이 국공유지 유상양도 관련 내용을 보완하여 관리처분계획인가를 재신청(2015년6월)하자 이를 반려처리 하였다(2015년8월). 그리곤 조합측이 신청한 사업시행변경인가에 대해서도 거부처리 하였다(2015년11월). 이로써 옥인1구역 조합측은 승소했음에도 사업추진을 위한 최종관문인 관리처분계획인가를 받을 수 없는 상황에 놓였으며, 관리처분계획인가 거부처분 취소 소송을 다시금 재기(2015년11월)하여 1심판결(2016년6월), 2심판결(2017년4월), 3심판결(2017년12월)이 나오기까지 또다시 2년여의 시간을

서울특별시 동부도시청

종로구



수신자 옥인제1구역 주택재개발정비사업조합장 귀하  
(종류)  
제목 관리처분계획인가 신청서 연기요청

---

1. 귀 조합의 발원을 기원합니다.  
2. 옥인제1구역 주택재개발정비사업 추진과 관련하여 현안사항인 정비기본시설  
설중 현량도로(국·공유지)를 사업시행인가시 무상양도를 하였으나 도시 및 주거환경정비  
법 제65조의 규정에 의거 재검토를 한 결과 유상양도로 하여야 하므로 다시한번 제협의  
를 용하여 줄 것으로 요청하고  
3. 한옥보존 방안에 대하여는 서울시와 우리구의 의견을 전향적으로 검토하여  
바른 시일내에 합의가 될수 있도록 협조를 부탁드리며  
3. 한옥보존 방안 미합의 및 국공유지 유상양도 미합의와 관련하여 관리처분  
계획인가 처리기간을 3.31까지 연장하고자 요청하니 귀 조합의 의견을 2.29까지 통보하여  
주시기 바랍니다. 끝.


종로구청  


그림22) 종로구청의 4차 처리기간 연장 요청 공문

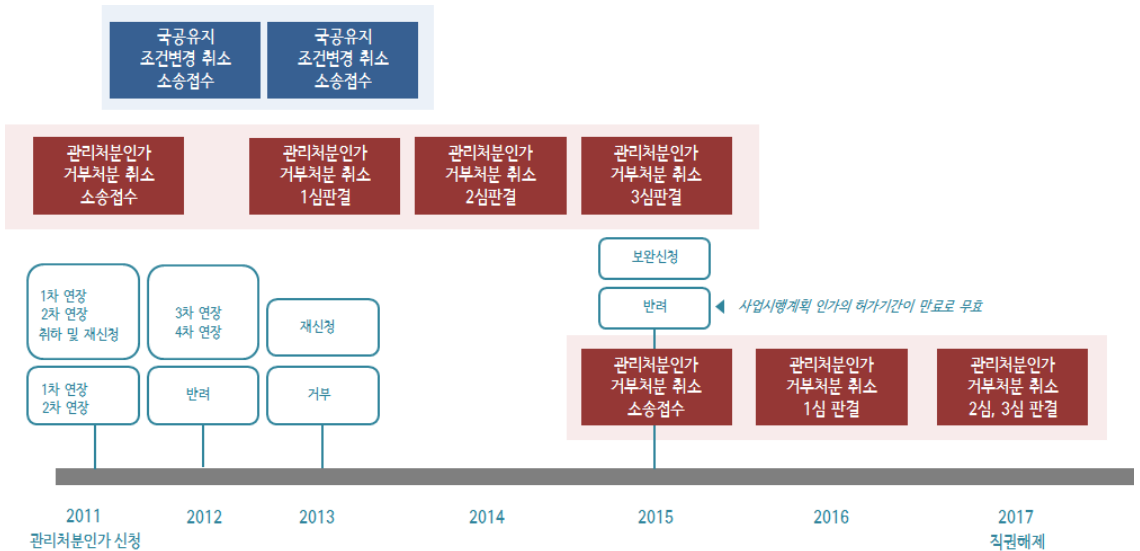


그림 23) 옥인1구역 관리처분인가 거부처분 취소 소송과정

소송으로 보내야했다. 그리고 관리처분계획인가 거부처분 취소 소송을 진행하는 과정에서 서울시측은 정비사업 구역지정 해제를 2017년 3월 단행, 옥인1구역 주택재개발사업의 추진은 공식적으로 종료되었다.

### ③ 관리처분계획인가 소송과정에 나타난 협의절차 및 내용

관리처분계획인가의 처리를 위한 공식적인 행정절차 상에서는 한옥의 존치 및 계획 방식에 대한 이견으로 서울시와 종로구, 옥인1구역 조합 간에 합의가 이뤄지지 못했다. 그러나 공식 행정절차에서 해소되지 못한 갈등이 소송으로 번지면서 법리다툼으로 논의가 진행되는 동시에, 별도의 루트를 통한 협의가 진행되었다. 소송과정에서는 재판에서 다투지는 법적 타당성 측면에서 제기되는 문제들을 상호간에 반박하는 내용으로 논의가 진행되었다면, 법정 밖에서는 갈등조정위원을 통한 계획안 중재 및 협의, 종로구청장 및 서울시장 면담을 통한 민원제기, 혹은 재판부가 주선하는 협의 등 다양한 방식의 논의가 진행되었다.

### 소송

관리처분계획인가 거부처분 취소 소송에서 제기되는 주된 법적 논의는 관리처분계획인가를 거부한 사유가 타당한가에 대한 것이었다.

종로구에서 관리처분계획인가를 거부처분 할 때 제시한 사유는 1)도로부지 1936.7㎡를 유상으로 양수하는 데 소요되는 비용이 관리처분계획의 정비사업비 추산액에 포함되지 않았고, 2)한옥 건물 이전·복원에 관한 협의가 성립되지 않았다는 것이었다. 소송 변론 과정에서 종로구는 3)도로부지 1936.7㎡를 유상으로 양수하는 데 소요되는 비용이 사업시행계획과 관리처분계획의 정비사업비 추산액에 너무 적게 포함되었다는 것과 4)관리처분계획의 변경에 관하여 조합원 총회의 의결을 받지 않았다는 것을 거부처분 사유로 추가하였다. 그러나 법원은 도로부지를 유상으로 양수하는 데 소요되는 비용을 관리처분계획의 정비사업비 추산액에 조합측이 이미 포함시켰음을 인정하였고, 사업추산액이 적게 포함된 것은 인정할 근거가 없으며, 총회 의결은 앞의 사유와 별개의 사유이므로 거부처분 사유로 적합지 않다고 판단하였다.

한옥건물 이전복원에 관한 협의에 대해서도 정비구역 지정 및 사업시행인가 당시의 계획과 달리 한옥 건물의 일부를 철거 또는 다른 곳으로 이전복원하지 않고 그 자리에 존치시킬 것을 요구하여, 정비계획내용(건축물 전면 철거)과 다른 조건(건축물 일부 존치)으로 추가변경하려 했으므로 서울시와 종로구 측의 귀책사유로 협의가 성립되지 않은 것이기에 거부처리의 사유로 볼 수 없다고 판단하였다.

즉, 관리처분계획인가 자체가 지니는 정비사업 프로세스로서의 법적 의미와 역할은 서울시와 종로구에서 고려하는 한옥의 보존관리라는 거부사유와 별개의 목적을 지니고 있으며, 이미 기정의 사업과정에 따른 적법절차를 밟은 사안이기에 받아들여지지 않았다.

표 35) 사업시행인가 당시 제시되었던 조건

#### 사업시행인가 조건

12. 사업시행 인가 후에도 인가 조건에 위배하거나 공익상 필요하다고 인정될 시에는 인가 조건을 추가 또는 변경할 수 있으며, 부가 조건에 대한 해석상의 이견이 있을 경우에는 우리 구의 해석을 따를 것.
23. 전통 한옥 건물에 대하여는 착공신고 전까지 실측조사 및 이전복원에 대한 계획을 우리 구(문화공보과) 및 서울시(문화재과)에 제출 후 협의 완료하고, 협의 완료 전까지 전통 한옥 건물은 철거하지 말 것.
25. 기타 제시하지 아니한 사항은 '도시 및 주거환경정비법', '주택건설기준 등에 관한 규정' 등 제반 법규에 적합하게 시행하여야 하며, 사업시행상 부득이한 경우에는 추가로 사업시행인가 조건이 부여될 수 있음.
48. 전통 한옥 건물에 대해서는 실측조사, 이전복원 등 지자체, 사업시행자와 협의하여 적정 처리토록 함
  - 전통 한옥 건물에 대해서는 실측조사 및 이전복원에 대한 계획안을 우리 구 및 서울시에 제출후 협의할 것.

### 갈등조정관의 파견과 계획안 협의

서울시는 관리처분계획인가 처리기간을 연장하던 시기(2012년2월) 갈등조정관을 옥인1구역에 파견하였다. 당시 서울시는 2012년 뉴타운 정비사업으로 갈등을 겪는 지역에 조정관을 파견하였으며, 뉴타운출구전략(2012년1월) 발표에 따른 후속조치의 일환이었다<sup>41)</sup>.

옥인1구역에 파견된 갈등조정관이 주로 담당한 협의의 내용은 ‘사업계획안 변경’에 관한 것이었다. 갈등조정관이 파견되고 얼마 지나지 않아 관리처분인가가 반려처리 되었고, 소송으로 갈등양상이 본격화되었기에 한동안 적극적인 활동으로 이어지지는 않았다. 그러나 관리처분인가 거부처분 취소 소송의 2차변론 과정에서 서울시와 종로구 측은 당사자들이 의도하는 방향의 한옥보존 계획안을 제시, 조합측과 협의에 나선다. 그리고 조합측이 이 계획안을 그대로 수용하기보다 사업성과 주거환경 개선에 기반한 요구를 반영 변경하는 과정에서 갈등조정관이 역할을 하게 된다.

갈등조정관은 당시 서울시와 조합측이 처한 상황을 ‘한옥 보존은 명분이고 실제 상황은 시장이 바뀌면서 도시계획 기조가 변경되었기 때문’으로 설명하였다. 도시계획 기조가 바뀌면서 윤씨가옥이라는 한옥 자체가 중요한 것이 아니라 옥인동 지형과 마을 흔적을 남기는 것이 중요하기에, 지형보존과 흔적을 남기기 위한 방법으로서 한옥을

표 36) 관리처분계획인가 거부되기까지의 협의 계획안

서울시 계획안(배치도)	서울시 계획안(조감도)	갈등조정관 협의 계획안

- 단지배치: 중앙부 광장조성을 통한 한옥보존, 지형순응형
- 공용시설: 한옥의 부대복리시설 활용
- 주동형태: 테라스형

41) 서울시는 2012년 2월 종로구 옥인1구역, 창신송인지구, 용산구 한남1구역, 동대문구 제기5구역, 성북구 성북3구역, 영등포구 신길16구역 등 6곳에 조정관을 파견하였으며, 조정관은 법률가, 정비업, 감정평가사, 회계사, 시민활동가 등 다양한 분야의 전문가로 구성되어 현장 특성에 따라 파견되었다.

보존하고 윤씨가옥 자체보다 윤씨가옥으로 이어지는 축대 등을 가치있게 보존해야 한다고 설명하였다<sup>42)</sup>.

갈등조정관과 협의 끝에 테라스하우스를 접목하고 한옥을 현 위치 보존하는 대신 공원부지에 주동을 배치할 수 있도록 하고, 기존의 300세대에서 평수조정, 용적을 완화 등을 통해 321세대로 세대수를 변경하는 안이 합의되었으며, 이는 서울시의 대안을 작성한 서울시 공공건축가 K의 동의도 얻게 되었다.

표 37) 옥인1구역 갈등조정위원회 진행 과정

갈등조정위원회 진행과정	서울시, 종로구	옥인1구역 주택재개발 조합
2011.12.8. 관리처분계획인가 거부처분 취소 소송 접수		
2012.1.13. 관리처분계획인가 3차 처리기간 연장 (2월22일까지)		
서울시 갈등조정위원 조합 방문 2012.2.22	조정관2인, 서울시 주거재생과 담당자, 종로구 주택과 과장 외, 조합장 및 임원, 조합원 다수	상황파악에 시일이 촉박하니 한달 여유 요청
4차 처리기간 연장 요청 (2월29일)		연장사유 비동의. 요청 거부. 갈등조정위원회 통해 조합원이 수긍할 수 있는 대안 제시 요청.
관리처분인가 반려 (2012.3.30.)		
관리처분계획인가 반려처분 소송 2차변론 (2012.5)	서울시 테라스계획안 제시	조합 검토후 수용불가 - 사업성 감소 - 향, 인동간격 등 단지쾌적성 악화 - 한옥은 구역내 공원부지로 이전
2012.09 갈등조정위원 협의	서울시 테라스 계획안의 조합측 변경안(321세대 테라스) - 조감도 요청	조감도 제작
2012.11 갈등조정위원 협의	서울시 테라스 계획안의 조합측 변경안 - 모형도 요청	모형도 제작
2012.12.27. 대의원회의 갈등조정위원 참석 안건(설계변경)	대의원회 회부 합의. - 시장, 부시장 보고 들어가기로.	
2013.02.01. 국공유지 관련 소송: 종로구 승소		
2013.07.19. 관리처분계획인가 거부처분 취소 소송: 조합측 승소		

42) 2012년12월27일 옥인1구역 조합측은 설계안 변경과 관련하여 대의원회의를 진행하였으며, 이 자리에는 담당 설계업체와 조합측 대의원과 임원진, 그리고 서울시 갈등조정관이 참석하였다. 당시 갈등조정관은 설계변경을 하게 된 배경과 계획안 변경의 취지 등을 밝혔다. 내용출처: 옥인1구역 조합 제16차 대의원회의 의사록



그러나 합의된 설계변경안으로 진행하기 위해서는 1)옥인1구역의 특별건축구역 지정, 2)조합총회 과반수 동의와 조합원 2/3 동의, 3)정비구역 지정부터 새롭게 시작하여 장기적 시간 소요 예상, 4)서울시와 종로구의 행정편의 지원 시에도 도시계획 및 건축심의 등 다른 난관 출현의 가능성이라는 현실적 장애요소들이 존재했다. 또한 갈등조정위원회의 유효기간에 대한 명확한 권한과 책임이 명시되지 않았고 서울시와 종로구측이 지원하기로 한 사항에 대한 보장방법 또한 부재했다. 정부기관은 민간과 합의서 작성이 불가하며, 순환근무로 인해 일정기간이 지나면 담당자가 교체되기에 확실한 보장합의가 근거로 남아야 하지만, 이 부분이 제공되지 못하였다. 따라서 갈등조정위원회를 통한 협의는 구체적인 실천적 방향으로 이어지는데 한계를 남긴 채, 소송과정에서 유야무야 마무리되었다.

### 서울시장 면담을 통한 협의

옥인1구역 재개발 조합측은 관리처분인가의 처리기간이 지연되는 과정과 반려된 상황에 대한 부담함을 호소하고 재개발사업의 추진을 관철시키기 위해 서울시장과 종로구청장에게 민원/탄원서 제출, 면담요청을 꾸준히 진행했다.

서울시장과의 면담은 총 세 차례 진행되었다. 첫 번째 면담은 관리처분계획 인가가 한옥의 존치보존을 이유로 처리기간 연장이 반복되던 상황에서 옥인1구역 조합측의 서울시장 방문을 통해 이뤄졌다. 두 번째 면담은 관리처분인가 거부처분 취소 소송의 1심 공판과정에서 옥인1구역 조합측이 서울시장의 참석이 예정되어있던 ‘서촌마을공동체 조성 토론회’에 항의 방문하면서 이뤄졌다. 세 번째 면담은 관리처분인가 거부처분 취소 소송의 2심 공판과정에서 담당 재판부의 주선으로 이뤄졌다.

첫 번째 면담에서 조합측은 1)사업시행인가 계획안대로의 인가, 2)한옥을 존치시킬 경우 사업성 감소분에 대한 보상지원, 3)전면개발 자체에 대해 부정적일 경우 구역의 전면수용 후 보상이라는 세 가지 의견을 전달하였으나, 별다른 대답을 듣지 못하고 소송을 접수하였다.

두 번째 면담에서 조합측은 사업지연으로 인해 열악해지는 주거환경과 주민 피로도를 언급, 조속한 시일내에 해결을 촉구하였고, 서울시장은 2-3개월 내에 빠른 갈등상황의 마무리를 지시하였다. 시장의 지시에 따라 서울시 주거재생과, 종로구청 주택과, 서울시 공공건축가, 옥인1구역 조합과 설계담당인 G사가 적극적으로 계획안 작성 협의에 돌입하게 되었다. 갈등조정위원과 협의하던 과정에서 서울시측이 제시했던 한옥의

존치보존과 인왕산과 조화로운 계획이라는 지침은 보다 구체화 세밀화 되었다. 윤씨가 옥과 한옥3채, 기존 주도로개념의 유지, 경사지형과 자연공원을 활용한 디자인, 서울건축선언내용의 준수 등이었으며, 구체화된 조건에 맞춰 서울시 공공건축가 L의 주도적 자문을 통해 407세대, 용적률 156.18%의 합의안이 도출되었다.

그러나 이 계획안 역시 갈등조정관과의 협의과정에서 마주했던 한계가 동일하게 남아있었다. 계획안대로 사업이 시행되기 위해서는 용적율을 기존 132%에서 150%로 상향 요청해야 하며, 이를 위해 특별건축구역으로 지정하고 자연경관지구를 자연녹지지역으로 전환하여 규제를 완화해야 가능했다. 따라서 계획안의 협의과정까지는 활발하게 진행되었으나, 실천과정으로 협의는 지지부진한 채 다시금 담보상태에 머물렀다.

세 번째 면담은 관리처분인가 거부처분 취소 소송의 2심 공판과정에서 재판부의 협의 주선으로 이뤄졌다. 당시 2심 공판의 재판부는 ‘서울시와 조합측의 생각에 차이가 있는 상태에서 조합이 승소한다 하더라도 추후 관과 일을 진행함에 있어 무리가 따를 것이라는 판단으로 판결보다 협의를 우선한 과정에 중점을 두고 서울시장과 조합측의 만남을 주도하였다<sup>43)</sup>.

표 38) 2차 시장면담 후 작성된 협의 계획안

서울시 협의 계획안 (블럭구분)	서울시 협의 계획안 (배치도)	서울시 협의 계획안 (조감도)
		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외부조건: 청취각터 단지내 살개천 도입</li> <li>• 단지배치: 기존 도시조직을 바탕으로 한 소블럭 구분, 블록별로 특성에 따른 배치</li> <li>• 공용시설: 윤씨가옥과 한옥은 존치보존하여 부대복리시설로 활용</li> <li>• 주동형태: 테라스형, 중정형</li> </ul>		

43) 2017년7월11일 고등법원 재판장은 서울시, 종로구청 변호사 및 팀장, 조합 변호사 및 조합장 감사가 참석한 비공식 회의를 주관하였다. 이 자리에서 재판부는 판결만이 능사가 아니며, 서울시장과 조합장이 직접 만나서 해결하는 것이 좋고 요청한다면 재판부도 참석 가능하다고 조언하였다. 서울시가 역사성 보존에 관심이 있다면, 조합이 납득할만한 조치를 취해야 할 것이라고 보며, 조합측도 승소한다 해도 관하고 지속적으로 일을 해나가야 하는데 현실적으로 어려울 수 있기에 협의를 우선적으로 해보는 것을 권하였다. 따라서 추후 협의결과를 보고 추후 판결일정을 지정하기로 한 후 회의를 마무리하였으며, 7월26일 서울시장

세 번째 면담에서 조합측은 수정계획안, 지역 수용후 보존, 주거환경관리사업으로 전환할 경우 발생될 어려움 등을 각기 설명하였으며, 특히 서울시 공공건축가와 협의했던 계획안에 대해 긍정적으로 설명하였다. 이에 서울시장은 계획안에 대해 적극 검토할 것을 지시하였다. 이후 네 차례(8월6일, 8월13일, 8월19일, 8월29일)에 걸쳐 서울시 주거재생과, 종로구 주택과와 토의를 진행하였다. 서울시(주거재생국장)는 계획안대로 재개발 시 도시계획심의위원회 승인이 가능할 것으로 판단하나, 사업성 향상을 위한 용적율(150%보장)에 대해 난색을 표했다. 이후 적극적인 협의보다는 서울시장 보고 준비, 내부조율 등을 이유로 확정된 답변을 지연시키게 된다<sup>44)</sup>. 2014년10월16일 재판장 중재에도 협의내용에 성과가 없어 판결 기일을 잡게 되며, 11월13일 조합측 승소로 판결을 받게 된다.

표 39) 서울시장 면담을 통한 협의 과정

	면담 배경	조합측 요구	서울시 대응
서울시장 1차 면담 (2011.12)	조합의 서울시청 면담신청 후 방문	3가지 안 중 택일. 사업시행인가 안 대로 진행 한옥보존의 경우 상응하는 보상지원 전면 수용 보상후 한옥마을 계획	관리처분인가 연장 및 반려 갈등조정관 협의
서울시장 2차 면담 (2013.9)	서촌 마을공동체 조성 토론회 참석 향의 방문	주거환경 악화 및 사업지연 피로도 호소 조속한 해결 촉구.	조속한 갈등상황 마무리. 서울시 공공건축가 주도의 계획안 작성 및 협의. 계획안 실현의 구체화 단계 에서 답보.
서울시장 3차 면담 (2014.7.26.)	2심 소송 재판부 주선	재개발은 서울시 공공건축가 계획안으로 할 것. 주거환경개선 시 소방도로와 주차장, 30평 미만 소형필지 조합원의 대책마련 및 매물 비 해결.	계획안은 긍정적이나 용적율 및 구체화 관련 절차에서 연기 지연.

과의 면담이 주선되었다. 출처: 옥인조합까페, 제목: 조합원 여러분께, 2014.7.29. 게시물.

44) 출처: 옥인조합까페, 제목: 서울시 협의 경과보고, 2014.8.29. 게시물.

### 3) 주민의 정비사업 추진의지

관리처분인가 진행과정에서 주민들은 주택재개발사업 자체에 대한 갈등이 표면적으로 나타나기 시작하였다. 사업시행인가 준비 과정에서 잠재되었던 문제들이 관리처분인가를 준비하는 과정에서 수면위로 떠오르게 된 것이다. 부동산 경기침체로 인한 분양률 저하와 추가분담금 상승, 서울시의 서촌 지구단위계획 구역으로의 누하동, 체부동 정비예정구역의 편입, 그리고 계획수립 방향과 개발방향에 이견을 제시하던 기존 계획업체와 지지하는 주민들의 사업시행과정에서의 문제제기 등으로 내분이 일어났다.

특히 계획업체 변경과 사업시행계획의 변경안에 반대하던 주민들은 ‘옥인1구역 주택재개발사업 비상대책위원회(이하 비대위)’를 조직 서촌지구단위계획으로의 편입이 당시의 개별분담금 상승을 감내하는 것보다 현실적으로 자산가치에 이익이 된다는 논리로 주민들을 설득하였다. 그리고 비대위 측은 조합 임원진의 대대적인 교체 혹은 재개발사업 자체의 무산으로 방향을 잡고, 조합에는 사업시행인가에 대한 집행정지 소송, 분양신청 철회 관련 소송을, 종로구와 서울시 측에는 지속적인 민원을 제기하였다.

반면 옥인1구역 재개발조합은 내부적으로는 비대위 측의 소송에 대응하는 동시에, 추가분담금 상승분을 줄이기 위해 5층 높이인 사업시행인가 계획안을 6층높이로 변경하는 방안을 모색하였다. 또한 비대위 측 주민 대다수가 가로변 대형필지 거주자이거나 외부유입 투자자인점을 들어 내부 소형필지 주민들과 사정이 다르다는 것을 주장하며, 재개발사업의 필요성을 주장하였다.

그러나 관리처분인가의 처리과정에서 한옥의 존치복원과 관련 서울시와 종로구 측과 갈등을 빚으면서, 사업기간이 지연될수록 매몰비가 상승, 사업의 추진부담으로 작용하게 되어, 사업추진 가능성 자체에 대한 주민들의 의구심이 깊어지게 된다. 또한 지속되는 사업의 지연과 반복되는 소송, 주거환경의 악화, 빈집의 증가 등으로 인한 동네분위기에 피로감을 호소하며 사업추진 의지는 약화되어갔다.

#### ① 옥인1구역 주택재개발사업 비상대책위원회의 활동

관리처분인가 과정에서 주민들 간의 갈등 격화는 사업시행인가 승인을 받은 후 기존 계획업체였던 K사를 주축으로 하는 일부주민들의 조합에 대한 불신임으로부터 비롯되었다. 계획업체 변경과정과 변경 후의 계획안 내용이 정비구역 지정 계획안과 많이 달라졌고, 시공사와 용역업체, 그리고 조합이 자금유용을 한다는 의심을 하게 되면서 부터이다. 이들 주민은 옥인1구역 주택재개발사업 비상대책위원회를 설립하고 활동

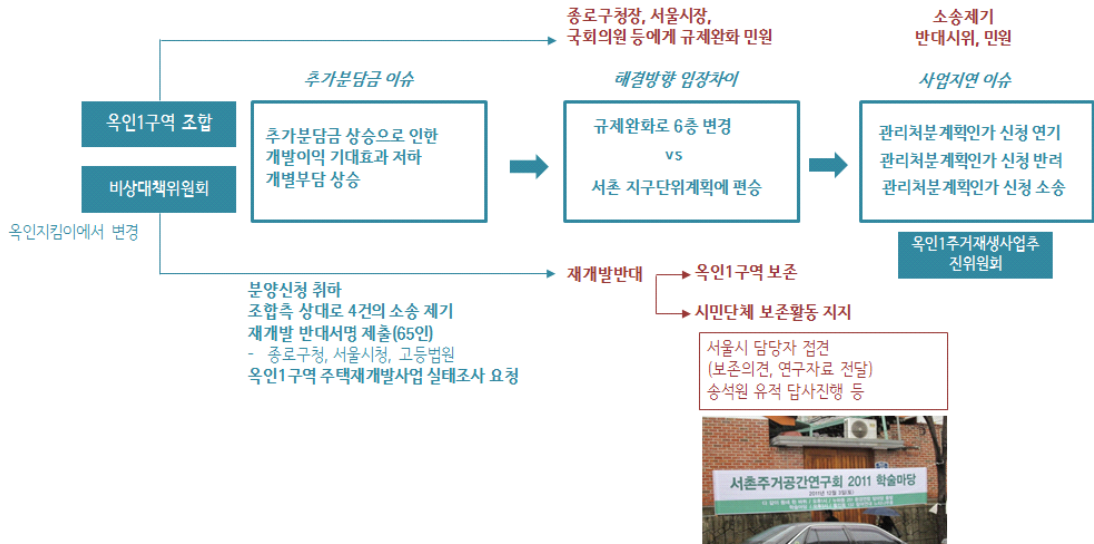


그림24) 옥인1구역 주택재개발사업 관리처분인가 추진과정에 나타난 주민 갈등 및 분열

에 나섰다. 비상대책위원회는 조합을 대상으로 1)조합장직무집행정지가처분(K외 21명, 2010.11.1. 접수, 1심 기각), 2)사업시행계획 무효확인 등에 관한 소송(K외 1명, 2010.4.14. 접수, 1심, 2심 원고 패소), 3)분양신청철회 현금청산요구소송(원고 패소), 4)관리처분계획 무효확인 소송(K외 4인, 2013, 원고패소)을 제기하였다.

조합측이 2011년6월 관리처분계획인가를 신청하자 비상대책위원회 측의 재개발 반대 움직임은 더욱 적극적으로 변화하게 된다. 당해 12월 비상대책위원회는 재개발반대를 위해 주민들을 설득하고, 재개발반대서명을 받아 종로구청과 서울시장, 소송 중이었던 고등법원에 제출하기도 하였다(65명 서명). 당시 옥인1구역 주택재개발사업은 종로구청으로부터 관리처분계획인가의 처리기간이 한옥을 이유로 지속적으로 연기되던 시기였다.

비상대책위원회의 주장은 당시의 재개발사업이 끼칠 경제적 부담과 손해를 감수하기 보다는 사업방식 자체를 변경하거나 타운하우스 재개발로 변경하는 것이었다.

## ② 관리처분인가 신청과정에서 드러난 추가분담금 상승

관리처분인가 신청과정은 실질적인 건설비용과 분양가 산정 등의 경제적 산술이 나오는 단계이다. 옥인1구역 주택재개발사업 조합측은 2011년 4월7일 관리처분계획 수립을 위한 총회를 개최하며, 이 자리에서 공사비와 추가분담금 산정금액에 대한 논의가

공개적으로 이뤄지게 된다. 그러나 당시 부동산 경기침체로 인해 미분양 사태에 대한 우려, 사업성 부족과 1,2층만을 일반분양해야 하는 옥인1구역 사업규모가 갖는 한계, 7년간의 길어진 사업기간 등을 이유로 조합원 기준에 분담금은 높게 책정되었고, 이는 조합 내부 주민들 간의 갈등을 촉진하게 되었다.

추가분담금 상승에 대해 조합측은 6층 높이로 층수를 높이는 계획에 대해 조합원을 설득하였으며, 실제 당시 서울시장이었던 O와 국회의원이었던 P등을 통해 자연경관지구의 층수규제 조례를 높이규제로 완화해줄 것을 요청하였다. 관리처분인가가 지연되

표 40)비상대책위원회와 조합측의 갈등\_ 대화

내용 출처: 옥인1구역 주택재개발사업 관리처분총회 녹취록 中 2011.4.7

---

○조합원( 건축가 K )

지금 설명 들었는데요 여러분, 다시 한 번 돌이켜 보십시오. 우리가 재개발 시작할 때 그 당시에 추진위원장이 뭐라 그랬냐면 땅 30평 가진 분은 30평 아파트에 들어가게 해주겠다고 해서 이게 시작이 된 스토리입니다. 그런데 지금 여러분 잘 계산을 해 보십시오. 30평 가진 분이 30평 들어가려면 2억 5000에서 3억 이상 분담금을 물어야 됩니다. 그러고도 미분양 이 생기면 그거 다 같이 책임을 져야 됩니다. 빚더미에 올라앉습니다. 쫓겨날 뿐만 아니라, 3분 동안만 얘기하고 다른 분도 얘기해야 되니까 짧게 얘기하는데요. 지금 6층 문제가 계속해서 조합장께서도 좀 걱정스러운 얘기도 하시고 또 6층은 가망이 없어요. 전혀 가망이 없는 얘기에요, 제가 보기에는. 제가 설계를 할 때 4층에서 5층으로 올려놨습니다. 그런데 지금 상임이사가 청와대 얘기를 하고 박진 의원 얘기하고 또 무슨 국가 무슨 위원회? 국민권익위원회? 그런데 해서 6층이 되는 게 아닙니다.

6층을 하려면, 6층이 되면 수익성이 좋아지고 이렇게 하지만 6층이 될 때까지 이거 지금 관리처분할 필요가 없지요. 왜 사업성이 그렇게 좋아진다는데. 여러분, 잘 판단하세요. 관계처분에 도장 찍어주시면 내 재산 다 마음대로 출금하라고 내주는 겁니다.

판단은 조합원이 하도록 해주세요.

지금 설계 무슨 의미가 있으면, 공사계약에 의미가 있으면 대림한테 한시라도 얘기해달라, 또는 무슨 얘기 한시라도 얘기해달라? 없습니다. 오늘 도장 찍으면 없어요. 그냥 가는 거예요. 불만이 있어도 앞으로 통할 일이 없습니다.

○의 장( 조합장 )

제가 한 가지만 말씀드리겠습니다. 지금 김원 조합원님께서 상당히 걱정이 되셔서 얘기하셨는데, 조합장으로서 아쉬운 것은 K조합원님은 건축의 대가입니다. 글자 그대로요. K조합원님께서 재개발하는 아파트를 평당 568만원에 5년 전에 설계를 했습니다. 지금 금액으로 따지면 650만원이 넘습니다. 그런데 지금 450만원 갖고도 안 된다고 얘기를 하고 있어요.

재개발입니다. 재개발은 없는 사람이 짓고 들어가는 게 재개발이지, 돈 있는 사람이 와서 짓는 게 아니에요.

그 다음에 비상대책위원회는 사업계획승인 난 것을 지금 취소소송을 해서 4월 14일날 판결이 납니다.

이런식으로 조합원들에게 피해를 주고 있는 것은 같은 조합원으로서 좀 그렇지 않느냐는 생각이 듭니다. 그래서 판단은 조합원여러분들이 하는 거니까 더 이상 설명을 안 드리고 여기에 대해서 질문해 주시기 바랍니다.

는 상황에서도 조합측은 사업성이 부족하다는 의식이 늘 공존해 왔기에, 관리처분인가 과정에서 서울시와 갈등을 겪는 중에도 한옥보존과 함께 용적률 완화를 전제조건으로 내세웠다.

반면 비상대책위원회 측은 부동산 경기침체와 개별분담금 상승으로 사업자체의 효용가치가 저하되었으므로, 조합원 간 전면 재검토 후에 사업방식을 변경하는 방향을 제안하였다. 그리고 다른 조합원들의 분양신청 취하를 주도하였다.

하지만 정기총회 등 관리처분 신청 이후의 회의에서도 총회 개최를 위한 의결 정족수인 과반을 넘어 지속적으로 개최되었던 점을 감안하면, 재개발사업을 기다리던 많은 주민들 역시 분담금 상승에 대한 부담감을 느끼지만, 조합측에서 분담금을 줄이는 대책을 마련할 것을 기대하는 유보적 입장을 보였던 것으로 보인다.

### ③ 종로구의 관리처분인가 처리기간 연장 및 반려

관리처분인가 신청 과정에서 조합 내부 주민간의 갈등을 겪는 동시에, 한옥 보존을 이유로 지속되는 처리기간 지연 및 반려로 인한 소송에 이르자 유보적으로 재개발사업을 기다리던 주민들 안에서도 사업의 가부에 대한 논의가 많아졌다. 지속적인 처리 연장에 대해 조합측이 강경하게 대응해야 한다는 의견부터 구청과 사이가 나빠지면 사업 추진에서 불이익이 발생하는 것을 염려하는 의견, 안그래도 어려운 사업 조건에서 처리기간까지 지연되어 추가되는 비용으로 인한 사업 가능성 자체에 대한 의구심, 북촌과 서촌처럼 한옥마을로 조성하는 것에 대한 방향전환 등 주민들의 사업추진에 대한 생각이 복잡해지게 된다.

주민들(비상대책위원회 포함)은 당시 재개발, 재건축 사업의 저조한 청약률에 대한 기사를 공유하거나, 한옥마을 조성과 관련한 소식, 혹은 한옥 아파트로 내부를 조성하는 안에 대한 내용들을 공유하는 한편, 한옥보존으로 인해 재개발사업이 막힌 옥인1구역 관련 기사들을 공유하고 종로구와 서울시의 부당한 처사에 대해 성토하는 의견들도 많아지게 된다.

특히 관리처분인가 과정에 대한 부당함을 제기한 거부처분 취소 소송의 판결 후 사업이 속개 될 것으로 기대하던 상황에서 1심판결 일정이 지연되고, 대법원까지의 소송으로 이어지는 과정, 그리고 대법원 최종공판에서 승소했음에도 사업이 재개되지 못하자, 구역지정 상황에서 주거환경은 갈수록 열악해지고, 수리를 할 수 없는 상황에 피로

표41) 비상대책위원회의 사업무산 주장에 대한 주민들 의견

출처: 비대위에서 온 편지. 2012.11.19. 온라인 커뮤니티 게시글에 대한 주민들 의견.

---

**비대위 글의 주요 내용**

1. 서울시 재개발 아파트의 미분양 사태
  2. 재개발 추진의 현실적 난관
  3. 서촌 및 단독주택 재산가치의 상승
  4. 옥인1구역 출구전략: 서촌에 포함되면 자산가치 상승, 지역발전에 도움이 될 것. 포함되지 않더라도 인접지역으로 주거정비는 서울시와 종로구 과제이므로 주거안정과 재산권 보전에 도움이 될 것.
- 

A: 저는 아무관계도 없고 그저 옥인동 47번지에 집한채 가지고 있을 뿐이지만, 그래서 개발은 되어야 한다 여깁니다. 개발형태가 아파트이건 다가구주택이건 말입니다. 현실적으로 아파트를 지을 수 없는 형편이라면 다가구 주택을 지어야 하는데 이게 가능한 이야기인가요? 아마도 자칭 비대위라는 분들은 아래 평지에 주택을 가진 분들일 겁니다. 아니면 그렇게 자기들 이익을 위해 다른 방법을 하자고 설득하는 걸로 여겨집니다. 평지사는 분들이야 다가구 개인별로 지어서 팔고 다가구주택 좋은위치에서 살면 그만이겠지만, 전체 3/4 가량이 도저히 다가구 혹은 다른 방법을 강구하여 개발할 여지가 없는 가난한 사람들이 태반인데 결국은 자기들만 잘살면 된다는 이기주의를 보는 것 같습니다.

B: 비뚤어진 시각을 가지셨군요. 지금시점에서 재개발은 조합과 대기업 좋은 일만 시키는 자살행위라구요.

C: A님 말에 동의합니다. 이렇지도 저러지도 못하는 평수에서 재산권 행사도 못하며 사는 대다수 조합원과는 거리 먼 비대위 조합원의 재산권 침해 공작 멈춰주길 바랍니다. 그대들 때문에 들어가는 소송비용과 시간적 손해에 대해서 보상을 요구할 겁니다.

D: 개발에 찬성하시는 분들은 정확하게 손익계산을 해보셨는지 궁금합니다. 저는 4억원에 대지 23평 옥인동 주택을 샀습니다. 그럼 추가로 4억원을 더 내야 합니다. 이걸 최소입니다. 짓는 과정에서 물가상승률 등등을 감안하면 5억원은 더 내야 할 것입니다. 즉 옥인동 32평 아파트를 사는데 9억원을 투자하는 것입니다. 9억원이면 어지간한 강남에서도 30평대 아파트를 살 수 있습니다. 재개발에 찬성하시는 분들도 차분히 계산을 해보시기 바랍니다. 저는 차라리 좀더 기다리는 게 좋을 것 같습니다. 상황을 봐서 여건이 좀더 호전될 때 재개발을 하거나, 집에 살기가 불편하니 서울시에 환경개선을 해달라고 요청하는 편이 나을 것 같습니다. 그러면 영영 재개발 못할 수 있다고요? 그래도 제 집 하나 가지고 있는게 낫지 않겠습니까? 참고로 저는 비대위 멤버 아닙니다. 사업성 없는 재개발로 추가 분담금폭탄을 두려워하는 주민입니다.

E: D님 이야기에 100% 공감합니다. 비세도, 바람들어와도 어쨌든 지금은 집한채라도 있지만, 분담금 생각하면 과연 앞으로 어떻게 해야하나 참 답답합니다. 서울시도 납득할만한 조건을 제시하는 것도 아니고...

F: 서울시에 함 가보세요. 공무원들은 누구를 막론하고 책임지지 못하는 말은 안합니다. L시장의 뉴타운정책에 우리모두 따져보지도 않고 믿고 싶었던 것 아닌가요? 재개발이 되면 뺄뺄할 거란 허황된 욕심 때문에 나 스스로 판 무덤 아닌가요? 저는 20평도 안되는 집이지만 몇천만원 들여서라도 고쳐서 그냥 살고싶어요.

G: 정말 진퇴양난입니다. 짓자니 경기침체 때를 기준으로 책정된 건축계획으로 인해서 대부분의 조합원이 많은 손실을 볼 것이고, 안짓자니 하세월 묵혀둬서 조합원들 살아 생전에 새집에서 살 수나 있을까요. 정말 솔로몬과 같은 지혜로운 방법이 무엇일까요. 저도 어느쪽 멤버도 아닙니다.

H: 10년넘게 이려고 있었을 것이면 차라리 내가 조합장할걸 싶습니다. 무식하고 아는 것 없지만 애시당초 안될꺼 사랑 구를 상대로 득이될만한 환경개선을 하던지 개발을 하던지 했을텐데... 진정 마을주민 다 모여야 되는거 아닌가요? 재개발해도 추가분담금이 많다면, 개발안해 낙후시설로 살기 힘들다면 그동안 사용한 조합비용 감안해 집집마다 공사비를 시에서 지원하고 각 집마다 5층빌라를 지어주던지... 공사비 대폭 지원해서 집주인 부담금이 없던가 아님 조금 내던가... 무조건 이려고 있는 것보다 현실성있게 빨리 하던가 갈아타던가.. 답답하세요.

---



감을 호소하는 이들이 많아지게 되었다.

이러한 상황에서 비상대책위원회는 재개발사업 무산을 위해 서울시측에 뉴타운 출구전략에 따른 실태조사를 요청한다. 2012년2월24일 ‘옥인1구역 주택재개발 자체에 대한 근원적 재검토가 필요하다’는 이유로 실태조사를 요청하였다. 특히 지속되는 소송 과정에서 조합운용 비용을 선지원 해주던 시공사 대림산업측이 2013년 비용지원을 중단하면서, 조합측의 운용도 대출과 조합원들의 개별지원을 통해 유지하는 어려움에 처하기도 하였다.

한편, 지지부진한 사업에 대해 사업방식 전환이 합리적이라고 생각하는 일부 주민들은 ‘옥인1주거재생사업추진위원회(2015 이후)’를 설립, 주거재생사업으로 추진할 경우 종로구와 서울시로부터 제공받을 수 있는 지원에 대한 질의와 민원을 지속 제기하게 된다.

#### 4) 주민의 보존관리 가치인식 및 태도

관리처분인가 처리과정에서도 주민들은 옥인1구역이 지니는 입지적 우수성(역사환경, 풍수지리, 자연환경, 교통 등)에 대한 자부심은 유효했다. 그러나 이러한 인식이 비상대책위원회와 조합측의 개발방식 및 계획안에 반영되는 방식은 다르게 나타났다.

옥인1구역 조합측은 관리처분인가를 준비하는 과정에서 미분양에 대한 우려와 분담금 상승에 대해 옥인1구역에 대한 명당 마케팅을 주장하였다. 조합측이 제시하는 사례는 당시 부동산잡채기에도 고액에 거래되던 ‘경희궁의 아침’과 ‘인왕산 아이파크’ 등을 예로 옥인1구역의 경복궁과 인왕산에 자리한 입지적 특성 기반을 강조하였다. 지역에 대한 역사환경적 가치인식은 주거지로서의 매력요소로 여기지만, 계획이나 관리방식과 연결되기 보다는 브랜드 고급화의 마케팅 전략으로 활용되었다.

비상대책위원회는 초기계획안부터 주장했던 한옥보존 등과 같이 옥인1구역의 역사환경에 대한 계획적 고려를 지속적으로 검토해왔으며, 관리처분인가 처리과정에서 서촌 지구단위계획에의 편승 혹은 그와 연계된 관리로 개발방향을 선회 하였다. 그러나 이는 역사환경적 가치인식으로 인한 보존관리 필요성 보다는 재개발사업의 사업성 저하로 인한 아파트가치하락과 복촌, 서촌 한옥의 자산가치가 오르는 것을 막도한 배경이 크게 작용한 것으로 보여진다.

<p><b>조합</b> (관리처분 총회 조합장 발언 중 _2011.3.24.)</p>	<p>우리가 수입을 높이기 위해서는 일반분양가를 높여야 됩니다. 지금 경희궁의 아침 44평짜리가 며칠전에 2500만원에 거래가 됐습니다. 그리고 인왕산 아이파크도 그렇고 주변 시세에서 2300 짜리는 거의 없습니다. 그리고 위치로 보면 저희가 제일 낮습니다.</p> <p>참고로 우리 감정평가사들이 하는 얘기가 이 지역은 모 아니면 도라 그룹니다. 제대로 지어서 똑바로 해놓으면 모가 될 수 있고, 시원찮게 지어서 뭐하면 도가 될 것이다. 여러분들도 아시겠지만 이 지역에 알트가 없습니다. 우리밖에는. 누하동도 물건너 갔고 이걸 잘 이용해서 좀 제대로 일반분양이 될 수 있도록 하고요 ... 이렇게 조정까지 했을 때 안정이 됐을 때 우리 단지의 가치가 어느정도 되겠느냐. 희소성이나 쾌적성, 자연친화적인 이런 것을 우리가 제대로 만들어 놓는다면, 8-9억은 갈 수 있다고 생각합니다.</p> <p>옥안동 천하명당에 걸맞게 시공사와 긴밀히 협조하여 단지과 아파트의 격을 높이고 6층 상향에 충력을 다하겠습니다.</p>
<p><b>비상대책위원회</b> (옥인1구역 조합 온라인 커뮤니티 게시글 중 _2012.11.19.)</p>	<p>10월말 조사결과, 서촌의 부동산 상승률은 2010년까지만 해도 서울평균 상승률에 뒤져있었으나 2012년에는 7.36%로, 서울평균의 2배 이상입니다. 이는 문화적인 변화의 현상이며, 서촌 개발계획과도 맞물려 있습니다. 우리가 입장을 빨리 정할수록 가치회복 또한 빨라질 것입니다. 더 경기 불황이 이어지기 전에 조합원들의 재산가치와 주거환경을 정상화시키고, 서울시와 종로구의 행정 기조에 발을 맞추면 어려운 시대에도 지역에 대한 기대감을 이어가며 재산을 행할 수 있습니다.</p>

표 42) 옥인1구역 주택재개발사업 추진 찬성 주민과 반대 주민의 역사환경 가치인식 차이

조합측과 비상대책위원회 모두 지역에 대한 역사환경적 가치인식이 존재하며 그에 대해 긍정적인 주거환경 요소로 여기지만, 자산의 가치를 상승시키는 방식이 자산소유 형태에 따라 다른 방향으로 표출된 것으로 보여진다.

##### 5) 공공의 보존관리 가치인식 및 태도

관리처분인가 처리과정에서 공공은 초기와 중후기 옥인1구역에 대한 보존가치 인식이 확연히 달라진다. 행정처리를 하는 담당부서도 달라지지만, 선출직 공무원들의 태도는 지자체장의 변경 전후로 분명히 갈리게 된다.

공사비와 개별분담금 상승 등으로 사업성의 추가확보를 위해 조합측은 6층으로 변경하고자 하였다. 이를 위한 시도로 자연경관지구에 대한 조례조항을 층수규제에서 높이규제로 변경해야 할 필요가 생겼으며, 당시 종로구 국회의원과 서울시장, 종로구청장에게 사업성 확보를 위해 자연경관지구의 층수규제가 이중규제라 부담하다는 내용으로 규제완화를 요청했다. 당시 종로구청장에 제기한 민원에 대해, 옥인1구역 조합의 어려운 사정을 고려하여 조례개정을 서울시에 건의하였다는 답변을 보내왔다. 또한 당시

2011.10  
서울시장 보궐선거

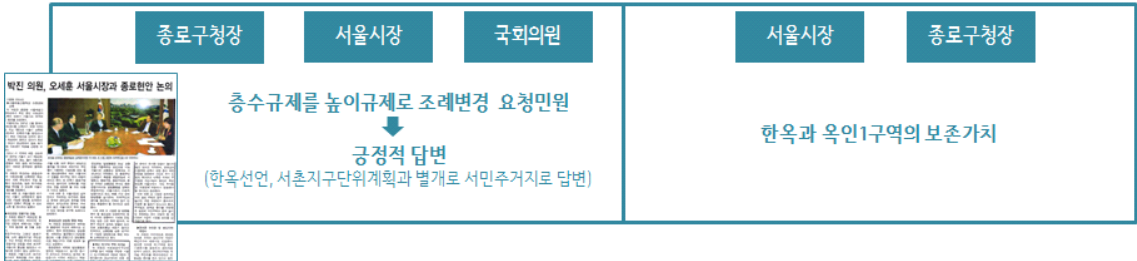


그림 25) 관리처분인가 신청의 행정처리 과정에 나타난 공공의 태도변화

서울시장과 국회의원 역시 낙후지역 개선 차원에서 서민주택의 경우 높이만 제한하는 것이 바람직 할 것으로 의견을 일치하고 대책을 강구하겠다는 답변을 보내왔다. 실제 규제완화에 어느정도의 의지를 보였는지 확인할 수는 없지만, 민원사항에 대해 긍정적인 반응과 공문(2010.8.4. 주택과-14702) 및 언론 인터뷰 기사(종로신문,2010.11.26.)라는 공식적인 통로를 통해 제시된 의견이라는 점에서 선출직 공무원(종로구청장, 서울시장, 국회의원)들의 옥인1구역에 대한 인식을 엿볼 수 있다. 당시 옥인1구역은 한옥의 이전복원 및 실측조사에 대한 조건부로 사업시행인가 승인을 받은 이후였으며, 종로구 체부동과 누하동의 재개발사업이 경복궁 서측 지구단위계획 구역에 편입되던 시기였다. 그럼에도 옥인1구역 주택재개발사업과 연관된 답변보다는 개별 정비사업, 서민주택 등으로 인지하고 있던 것으로 보인다.

그러나 2011년 10월 서울시장의 새롭게 선출된 후 옥인1구역 재개발사업에 대한 공공의 태도가 변화됨을 확인할 수 있다. 종로구와 협의된 한옥 이전복원에 대해서 서울시측이 존치보존으로 변경하는 시점이기도 하다<sup>45)</sup>. 이는 기존으로부터 이어오던 서울시 측의 입장인지, 혹은 지자체장의 변경 후 나타난 변화인지 확인할 수 없으나, 그

표43) 옥인1구역 주택재개발사업에 대한 종로구청장의 태도 변화

	2011.12.13	2012.2.23	2013.5	2013.8.8
구청장 의견	재개발 시 주민들에게 도움될 수 있도록 6층 상향문제 등 서울시와 논의 협조할 것 약속.	주민에게 피해가 가지 않는 방안 찾으라 지시 후 갈등조정위원회로 논쟁 일임.	갈등조정관과 협의한 한옥보존 321세대 안은 주거환경관리사업 중 하나로 택일 해야 할 것.	주민간에 단합이 되면 주거환경관리사업 재개발이든 적극적으로 협조할 것.

45) 옥인1구역 조합측은 기존의 내용보완 후 종로구와 이전복원 및 실측조사기록에 대해 협의한 내용으로 사업시행인가 조건부 조항을 해소하였다 여기고 관리처분인가 재신청(2011.10)을 하였으나, 이 시점에서 한

서울시 공공건축가 계획안	갈등조정위원 협의안	서울시 공공건축가 자문 협의안
		

표44)서울시와 옥인1구역 조합 간 협의 계획안

시점 이후로 옥인1구역의 한옥보존이 강경 입장으로 변화된 것은 분명하다. 또한 서울시의 강경한 보존입장으로 인해 당시 종로구청장의 태도 변화가 보여진다. 사업시행인가 후 6층 상향문제에 대한 태도와 점차 주거환경관리사업으로 변화하는 대응내용 변화가 이를 보여준다.

관리처분인가 반례로 소송이 시작되던 시점에 서울시와 조합은 한옥보존과 인왕산 경관과 조화로운 계획안 협의를 진행하였다. 이를 중재하는 과정에서 서울시 갈등조정위원이 밝힌 서울시 측의 보존 목적은 단일 한옥을 보존하는 것이 아닌 한옥의 형태는 부족해도 지역이 지닌 지형과 맥락의 가치를 높게 보기에, 한옥을 원위치에 남기려 하는 것이라는 의견을 전한다.

이러한 당시 서울시의 인식은 협의하는 계획안에도 반영되어 나타난다. 초기 한옥의 이전복원으로부터 존치활용이라는 조건만으로 계속 실랑이 하던 과정으로부터, 인왕산과 한옥, 기존 가로 및 지형 등을 중시하는 가치인식의 변화가 계획안으로 협의 작성되어 나오게 된다.

옥의 존치보존을 이유로 처리기간이 연장되기 시작하였다.

## 5.2.2 정비구역 지정해제(2016-2018)

### 1) 배경 및 상황

옥인1구역 주택재개발사업은 뉴타운출구전략에 따른 순차적 직권해제의 3번째 해제 대상으로 2016년 선정 공고되었다. 당시는 관리처분인가의 반복된 거부처분으로 인한 소송이 다시금 시작된 상황이었다. 본 절에서는 정비구역 지정해제 대상으로 선정 공고되었던 2016년3월부터 직권해제 소송 끝에 합의에 이르게 된 2018년7월까지의 과정을 중심으로, 옥인1구역의 보존관리로 전환되는 과정을 살펴보았다.

2016년에서 2018년까지의 3년은 P시장의 2차, 3차 재임시기로 서울시의 정책적 변화되기 보다는 공고화 되는 시기였다. 뉴타운출구전략에 의해 실제 사업이 지지부진했던 구역들의 직권해제를 시작했고, 한양도성 등재를 위한 성곽마을 계획수립 및 관련 사업을 실천에 옮기고 있었다. 또한 한양도성을 역사문화중심으로 설정한 역사도심기

표 45) 옥인1구역 주택재개발사업의 정비구역 지정해제 과정

날짜	절차	해제 사유
2016.03	서울시 도시 및 주거환경 정비조례 개정	서울특별시 도시정비조례 개정 (서울특별시조례 제6408호, 시행 2017.1.5.) - 시장이 직권으로 정비구역 등을 해제할 수 있는 세부기준 조항 설정 (안 제4조의3 신설)
2016.10	직권해제 대상구역 공고 최종 직권해제 심의 전까지 역사문화적 가치에 대한 설명자료 보완할 것.	서울특별시 도시정비조례 제4조의3 제3항 제6호 - 도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우
2017.03	직권해제 및 개발행위 허가제한 도시계획위원회 심의(가결)	.
2017.04	재개발구역지정 직권해제	도시 및 주거환경정비법 제4조의3 - 정비예정구역 또는 정비구역의 추진상황으로 보아 지정목적 달성이 불가능하다고 인정하는 경우
	조합설립인가 취소	도시 및 주거환경정비법 제16조의2 제1항 제3호 - 정비구역의 지정권자는 정비구역을 지정하거나 정비계획을 결정한 때에는 정비계획을 포함한 정비구역 지정의 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다.
2017.12	재개발구역지정 직권해제처분, 개발행위허가제한구역 지정처분 취소, 조합설립인가취소처분 취소	직권해제대상구역선정처분 취소 소송 판결: 조합측 승소
2018. 7	직권해제대상구역선정처분 취소 소송 취하 및 합의	.

본계획이 수립 적용되기 시작했다. 옥인1구역이 구역지정 해제되는 과정은 서울시의 도심부 보존관리 및 주거환경 관리기조가 재생으로 변화되는 실천적 흐름 위에 있었다.

## 2) 정비구역 지정해제 과정

### ① 정비구역 지정해제 사유

2017년3월 옥인1구역은 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 제4조의3 3항 제6호인 ‘구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우’를 근거로 들어 직권해제 및 개발행위 허가제한에 대한 도시계획위원회의 심의진행, 직권해제 되었다. 직권해제 사유가 된 조례 근거조항은 2016년 개정을 통해 신설된 것으로, 모법인 도시 및 주거환경정비법 제4조의3 정비구역 등 해제와 관련하여 ‘정비예정구역 또는 정비구역의 추진상황으로 보아 지정목적 달성을 할 수 없다고 인정하는 경우’에 대하여 시장이 직권으로 정비구역 등을 해제할 수 있는 세부기준 가운데 하나로 신설한 것이다. 관리처분인가 과정에서는 처리기간 연장과 반력을 위한 조건제시와 그에 따른 협의과정이 존재했으나, 직권해제는 조합측이 바로 소송으로 대응하여 위의 사유에 대한 논의는 소송쟁의를 통해 전개되었다. 직권해제의 근거가 된 위 조례 조항은 조례 자체의 적법성과 조례내용의 옥인1구역 해당 여부를 가늠하는 방식으로 논의의 주된 쟁점이 되었다.

### ② 정비구역 지정해제 과정에서의 소송

정비구역 지정해제에 대하여 조합측이 제기한 소송은 두 가지였다. 하나는 직권해제 대상구역으로 선정된 2016년 해제대상구역 선정 자체를 취소하기 위한 소송, 두 번째는 2017년3월 직권해제가 확정 고시되게 되면서 재개발사업이 중단되고, 조합설립인가가 연이어 취소되는 상황을 돌이키기 위해 정비구역해제의 집행정지 가처분신청을 제출한 것이다. 직권해제 대상구역으로 선정되던 2016년11월은 관리처분계획인가에 대한 재반력으로 인해 거부처분 취소 소송의 2차 공판이 진행중이던 시기였다. 2017년3월 직권해제가 고시됨에 따라, 옥인1구역 주택재개발사업은 사업의 사후처리 및 조합해산 등에 대한 어떠한 과정을 거치지 않은 상태에서 더 이상 사업이 존재하지 않게 되는 상황이 되었다.

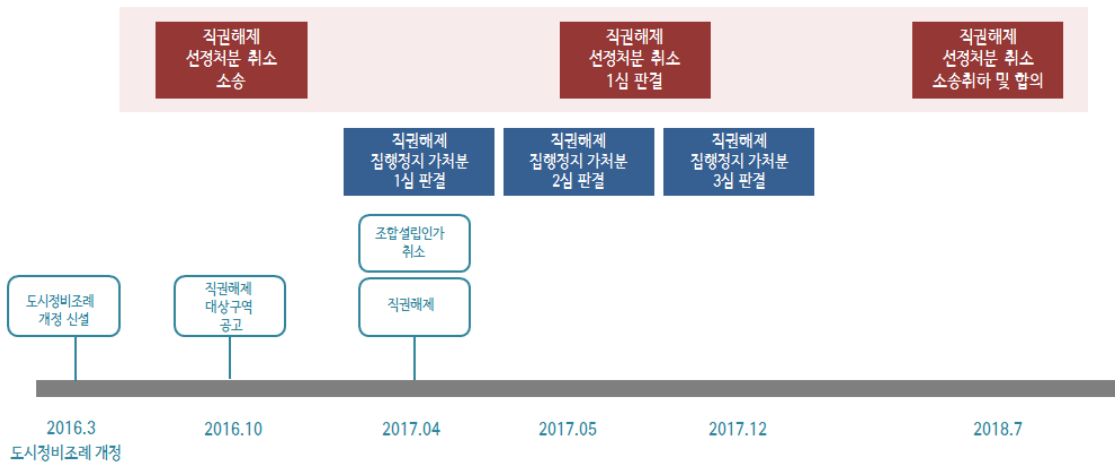


그림 26) 옥인1구역 주택재개발사업의 직권해제 관련 소송

### ③ 정비구역 지정해제 소송과정에 나타난 협의절차 및 내용

정비구역 지정해제 과정에는 해제 자체의 타당성에 대한 이견으로 서울시와 옥인1구역 조합 간에 소송이 진행되었다. 그러나 소송으로 진행되는 법리다툼이 이어지는 과정에서도, 조합과 서울시간의 협의와 조율과정은 지속적으로 이어졌다. 소송과정에서는 법적 타당성 측면에서 제기되는 문제들을 중심으로 논의가 전개되었다면, 법정 밖에서는 서울시 관계부처 담당자 및 갈등상황 중재를 위해 파견된 코디네이터를 통해 사업방식 전환을 유도하는 협의 중심으로 논의가 진행되었다.

#### 소송

정비구역 지정해제 취소 소송에서 제기되는 주된 법적 논의는 해제근거로 제시된 조례규정 자체가 모법인 도시 및 주거환경정비법의 위임범위와 일치하는지의 여부, 그리고 조례규정에서 명시한 ‘구역지정 후 여건변화에 따른 역사문화적 가치보전의 필요성’에 대한 인정 여부에 대한 이견을 중심으로 전개되었다.

조합측은 서울시가 직권해제의 근거로 제시한 도시정비법 제4조의3 제4항 제2호 ‘정비예정구역 또는 정비구역의 추진상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우’에서 ‘정비구역의 추진상황’은 정비구역 내 사업시행자의 정비사업진행이 전혀 안되거나 혹은 매우 진전이 없는 상태를 지칭하며, ‘지정목적 달성할 수 없는 경우’란 도시정비법에서 정하고 있는 도시정비사업의 목적과 정비구역, 정비사업의 정의 등에 비추어 정비구역지정의 목적인 정비기반시설의 정비 및 주택 등 개량을 통한

주거환경개선이 불가능한 경우를 의미한다고 보았다. 그러나 서울시가 근거로 삼은 도시정비조례 규정인 ‘도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사문화적 가치보전이 필요하다고 인정하는 경우’라고 규정하는 것은, 정비구역 추진상황 또는 지정목적 달성과 관련 없는 사유이기에 모법의 위임범위를 벗어난다고 주장하였다.

이에 서울시측은 조례 제정권자인 지방의회가 지니는 지역적인 민주적 정당성과 헌법에서 보장하는 지방자치단체의 포괄적인 자치권을 근거로, 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 정해지기보다는 포괄적일 수 있다고 맞섰다.

그러나 법원은 모법의 법령범위를 벗어난 조례규정은 새로운 별도의 입법행위가 될 수 있음으로 경계할 필요가 있다고 상기시키며, 서울시측의 주장은 모법의 법령범위에 근거한 조례의 효력에 대한 것으로, 조례규정은 도시 및 주거환경 정비법의 범위를 벗어났다고 판단하였다. 도시정비법 자체가 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후불량건축물을 효율적으로 개량하기 위해 필요한 사항을 규정하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지하는 것을 목적으로 하며, 정비사업이 시행되면 주거생활의 질을 높일 수 있게 되지만, 정비구역이 지정되어 행위가 제한되는 상태에서 (도시정비법 제5조 참조) 원활하게 추진되지 않을 경우 소유자들이 고통받기 때문에 그들이 원한다면 해제할 수 있도록 하는 것이다.

그런데 옥인1구역 직권해제 근거였던 조례의 ‘역사문화적 가치 보전이 필요하다’는 사정은 정비구역의 추진상황과 별 관련이 없다. 다른 조례 조항들이 명시하는 정비구역지정요건이 충족되지 않는 정비예정구역, 조합운영이 중단되는 등 정비사업 추진이 어려운 경우, 문화재보호구역, 역사문화환경보존지역 등이 포함되어 사업신청이 없는 경우, 사업해제 요청자가 1/3 이상인 경우 등은 정비사업의 추진이 사실상 곤란한 사유를 포함하고 있지만, 역사문화적 가치보전의 필요에 따른 해제는 사업추진 상황과 관련이 없기 때문이다.

또한 도시정비법상 ‘역사문화적 가치물’의 존재여부는 조합설립인가나 사업시행인가를 좌우하는 요건이 아니다. 도시정비법 제30조의3 제4항 제6호에서는 문화재가 있는 경우 문화재보호법 제12조에 따라 건설공사 시 문화재보호를 위한 용적률의 제한을 예정하고 있을 뿐이다. 또한 도시 및 주거환경정비기본계획을 수립해야하는 규정에서 시



조합측 주장	서울시 주장	재판부 판단
‘역사문화적 가치보전이 필요하다고 인정하는 경우’라는 사유는 도시정비법에서 정비구역 추진상황 또는 지정목적 달성이 의미하는 바와 관련없음	조례 입법의 주체가 지니는 민주적 정당성과 대표성에 기반하여, 모범으로부터 포괄적으로 위임해도 무방함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례규정은 모법의 위임범위를 벗어나 무효.</li> <li>• 역사문화적 가치 보전의 필요성은 도시정비법상 해제요건인 사업추진 상황과 관련 없음.</li> <li>• 도시정비법상 ‘역사문화적 가치물의 여부’는 조합설립인가, 사업시행인가와 관련 없음.</li> <li>• 도시 및 주거환경정비기본계획 수립과정에서 ‘역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획’을 거치게 되어있으며, 이는 정비계획수립 및 정비구역 지정에 영향을 미치는 것으로 이미 정비구역 지정이 완료되었다면 해당되지 않았다는 의미임.</li> <li>• 기타 문화재 및 역사환경 보존에 영향을 미칠 시에는 문화재보호법에서 다루고 있기에 도시정비조례에서 별개로 다룰 이유가 없음.</li> </ul>

표 46) 옥인1구역 직권해제 근거 조례조항의 무효여부

내용 출처: 직권해제 선정처분 취소 소송 1심 판결문

행령 제8조 제4호에서 ‘역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획’을 규정하고 있으나, 정비계획수립 및 정비구역 지정에 영향을 미치는 것으로 이러한 사항을 고려하여 정비구역이 지정되었다면 조합설립인가나 사업시행인가에서 조건이 부가될 수 있고, 사후적으로 ‘역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획’ 자체만을 이유로 조합설립인가나 사업시행인가 등 후속절차의 진행을 저지시키는 사유로 삼을 수는 없다. 따라서 역사문화적 가치보전이라는 사유는 정비사업의 추진 상황과 법률상 관계가 있다고 볼 수 없다. 다만, 문화재보호법 제13조에 따라 시도지사가 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위해 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정한 경우, 시도지사는 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 수 있는 구체적인 행위기준을 정하여 고시하고, 건설공사의 인허가를 담당하는 행정기관이 지정문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는지 검토하도록 규정하고 있기에, 굳이 별개로 도시정비조례에서 ‘역사문화적 가치 보전’이라는 추상적인 규정을 둘 이유가 없다고 판단하였다.

두 번째 논의의 쟁점은 조례규정에서 명시한 ‘구역지정 후 여건변화에 따른 역사문화적 가치보전의 필요성’ 조건에 대한 옥인1구역의 해당 여부에 대한 것이었다.

조합측은 ‘구역지정 후 여건변화’에 대한 해석을 새로운 문화재가 발견되거나 여타

구체적인 사유에 의한 역사, 문화적 변동 사안이 존재하지 않았기에 새롭게 역사·문화적 가치보전의 필요성이 발생하지 않았다고 주장한다. 한옥을 포함한 역사·문화적 내용은 이미 구역지정 이전부터 존재했으며, 서울시와 종로구 측은 이런 현황을 충분히 인지하고 정비구역지정, 조합설립인가, 한옥을 두고 어떻게 처리할 것인지의 여부까지 논의한 끝에 사업시행인가처분을 하였기 때문에 근거조항에 해당되지 않는다고 주장하였다.

서울시측은 건축물노후도, 주택접도율 등 물리적 현황을 기준으로 정비예정구역으로 지정된 후 물리적 요건만을 충족한 정비구역 신청에 따라 전면철거형 정비구역으로 지정되었지만, 구역지정 후 주민 50%이상이 재개발사업 해제를 요청하고 경복궁서측과 인왕산 사이에 위치한 입지적 특성, 윤덕영 가옥을 포함한 한옥16동(건축자산), 송석원 바위(추사 김정희 글씨), 가재우물(가재 김정업 바위글씨) 등 역사문화적으로 보존가치가 필요하다고 인정되는 생활문화유산이 다수 존재한다고 밝혔다. 또한 인왕산의 자연경관과 북촌, 궁궐 등 주변지역과 연계된 지역특성을 보존해야 할 필요성이 있기에 정비구역을 직권해제 한 것이며, 이는 주택재개발사업에서 주거환경관리사업으로 사업방식을 변경한 것이기에 정당한 처분임을 주장하였다.

이에 재판부는 서울시측이 주장하는 주민 50%이상이 정비구역 해제를 요청하였다고 할 만한 자료가 없고, 그 밖의 사유는 서울도시기본계획에 따른 정책변경에 따른 것이라 정비구역지정 이후 발생한 외부적 여건변화로 보기 어렵다고 판단하였다.

표 47) 옥인1구역 직권해제 근거 조례조항의 조건 충족 여부

내용 출처: 직권해제 선정처분 취소 소송 1심 판결문

조합측 주장	서울시 주장	재판부 판단
<p>조건 충족 안됨</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역지정 후 새롭게 발견된 문화재 또는 역사환경적 변화 없음(구역지정 과정부터 그대로)</li> <li>• 한옥 등에 대한 합의과정 거쳐 사업시행인가처분</li> </ul>	<p>조건 충족</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 물리적 요건만을 충족한 정비구역 지정</li> <li>• 구역지정 후 주민50%이상 재개발사업 해제 요청</li> <li>• 구역지정 후 지역의 역사환경적 보존가치 필요성이 인정</li> <li>• 주택재개발사업을 주거환경관리사업으로 전환하는 것</li> </ul>	<p>조건 충족 안됨</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 50%이상 해제요청 근거 부재</li> <li>• 정책변경에 따른 사유이므로 정비구역지정 후 발생한 외부적 여건변화로 보기 어려움</li> <li>• 한옥 논의는 사업시행인가 과정에서 이루어졌음</li> </ul>

### 코디네이터 파견과 사업방식 전환의 협의

관리처분계획인가 거부처분 취소 소송이 아직 진행중인 상황에서 옥인1구역에 대한 직권해제 선정공고 및 처분이 내려지자 조합측과 서울시, 종로구 사이 갈등의 골은 더욱 깊어졌다. 그러나 직권해제 선정공고 후 서울시는 옥인1구역의 주거환경관리사업으로 전환하기 위한 준비를 시작했으며, 이를 위해 주민들과의 협의를 서울시측에서 적극적으로 시도하였다.

서울시는 옥인1 주민갈등 해소를 위한 스किन십 기반구축 마련을 목표로 주민갈등 해소를 위한 TFT(코디네이터, 지역재생활동가, 서울시 주거환경개선과, 재생협력과, 종로구 주택과)를 구성하고, 10여 차례에 걸친 회의를 진행하였다. TFT는 지속적인 만남과 대화로 주민 갈등을 치유하고, 주민에게 도움이 되는 방향으로 사업의 방향을 설정할 것, 주민의 그룹별 대화와 다양한 제도검토로 주민에게 선택의 기회를 부여하는 등에 대한 갈등치유 및 사업방향에 대한 원칙을 세운 후 시 행정에 불신이 큰 주민들을 소그룹화 하여 면담을 추진하기로 하였다.

서울시는 TFT 운영 과정에서 옥인1구역 주민갈등 해소를 위해 코디네이터 2인을 옥인1구역에 지명, 파견하였다. 2016년10월 옥인1구역 담당 코디네이터와 TFT 구성원은 조합을 방문하여, 옥인1구역이 역사문화적 가치가 있는 지역으로 분류되어 재개발보다는 인왕산 경관 등을 고려하고, 재개발을 반대하는 주민들을 고려하여 주거환경관리사업으로 진행하기로 가닥을 잡았음을 조합측에 정식 전달하였다.

조합측은 주거환경관리사업이 재개발보다 주민들에게 이롭다는 것을 증명하지 못하면 전면재개발의 양보가 불가하며, 재개발과 주거환경관리계획을 동시에 놓고 재검토하기로 하였다. 이 논의과정에서 조합측은 주거환경관리사업이 해결해야 할 요구사항을 제시하게 된다.

- 
- 전제: 재개발아파트보다 살기좋은 마을
  - 현상태: 노후밀집건물(3-40년 이상, 40평미만 124세대), 골목길 없고 가옥간 거리이격 안됨
  - 요구사항: 1)소방도로, 막힌 길 개통(경사도완화)  
 2)건폐율(50%이상) 층수완화(3층-4층 이상)  
 3)40평미만 작은 밀집건물 대책(124세대)  
 4)기반시설: 주차장확보, 도시가스, 상수도, 좁은골목길 해소(현재는 1인 통행가능 정도)  
 전신주 지하 매설  
 5)주택재량 지원: 주택개선훈(설계지원, 건축비보조-무이자 저리융자 등)  
 6)윤덕영가 서울시 매입 주민복지시설로 사용

7)조기 완성 목표로 주민생활불편 최소화

---

표 48)주거환경관리사업 전환에 대한 옥인1구역 주택재개발 조합 측 요구조건

옥인1구역의 직권해제 고시 후 서울시는 수차례의 주민의견청취, 조합의견청취, 조합장면담을 진행하면서 ‘옥인1구역 보전관리를 위한 주거환경관리정비계획수립 용역’을 발주, 구체적인 계획안 작성단계에 돌입하였다. 서울시는 조합측에서 제시한 요구조건으로 제시한 내용들을 고려하여 계획안을 작성, 조합측과 협의하며 소송취하를 요구했으나, 전체적인 사업의 방향에 대한 동의에도 불구하고 조합측은 구역 내부의 소형필지 개선에 대한 대안에 대하여 현실성이 부족함을 지적하고, 구체적인 개선방안과 추진동력에 대한 내용 제시를 요구하였다.

이에 서울시는 건폐율 및 층수완화, 소규모필지 개발, 주택개보수 신축지원 등에 대하여 실질적으로 해결될 수 있는 제도적 지원방안을 제시하였다. 자연경관지구(3층 12m, 건폐율30%)로 인해 소형필지 주택들은 개축에 한계가 있었지만, 특화(역사문화)경관지구로 변경함으로써 4층 이하에 건폐율 적용 60%이하로 개발이 가능하도록 변경 제시하였다. 또한 소규모 필지에 대해서는 단독개발, 건축협정, 공동개발/자율주택정비사업 등의 다양한 개발방식 시뮬레이션을 통해 모델을 제시하였다. 또한 이들이 실제 가능해 질 수 있도록 리모델링 활성화구역 지정을 통해 기존연면적 30%에 대해 건축선과 일조사선 등 건축기준 적용을 완화하고, 차량출입금지구간 설정을 통해 주차장설치기준도 완화하는 방안을 제시하였다. 마지막으로 집수리 및 신축 공사비에 대한 융자지원과 주거개선 및 설계지원을 희망하는 세대에 공공건축가를 파견하여 개선방식을 직접 자문지원해주는 방안을 제시하였다.

조합측은 위의 제시안들에 대해 기존 주거환경개선사업(현지개량)과 비교하였을 때



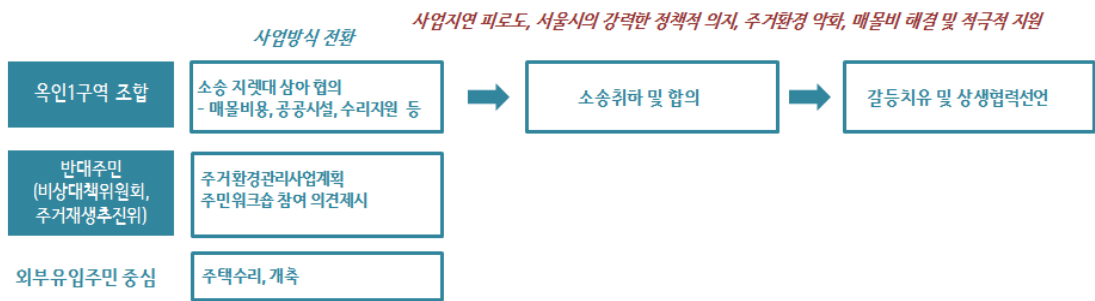


그림 28) 직권해제 후 주민들 대응

조합은 주택재개발사업이 안될 경우, 주거환경개선사업으로 전환 시 해결해야 할 사항을 구체적으로 명시 요청하게 된다. 대안사업의 방향성에 양측이 동의한 이래 서울시는 ‘옥인1 보전관리를 위한 주거환경관리 정비계획의 수립 용역을 발주’, 구체적인 계획안 작성단계에 돌입하였다. 서울시는 조합측에 주거환경관리사업의 생활기반시설의 개선(소방도로 확보, 막다른 도로, 좁은 골목길 개선, 도시가스 인입, 상하수도 개선, 전신주 지중화, 공동정화조 설치), 마중물사업(윤씨가옥 주민공동이용시설, 주차장 신규 설치) 등에 대한 마을조감도를 제시하였고, 기본적인 계획의 방향성에 대해 조합측과 합의할 수 있었다.

그러나 서울시가 요구하는 소송취하에 대해서 조합측은 유보적 입장을 택한다. 모든 행정소송에서 조합측이 승소해 왔기에 유리한 위치에 있는 부분을 인지하고 있기도 하였지만, 무엇보다도 주거환경관리사업의 조감도에 그치고 실질적 사업의 추진과정과 주거환경개선효과에 대해서는 여전히 의문을 제기한다. 특히 조합측은 소형필지 주거지에 대한 구체적인 개선방안과 추진동력에 대한 내용이 제시되지 않았음을 지적하며, 다음의 사항에 대한 답변을 요구한다. 첫째, 주거환경관리사업 완료후의 마을 조감도 제시, 둘째, 년도별 예산 및 업무추진 등 상세계획 제시, 셋째, 서울시, 종로구의 업무 분장 및 주민협조사항에 대한 부분 제시, 넷째, 공공부문 사업 관련 내용 제시, 다섯째, 개인소유의 주택에 대한 개선관련안 제시(40평 미만 밀집건물), 여섯째, 기존 자연경관지구 건폐율규제(30%)의 확대(건폐율 50%이상, 층수 4층까지), 마지막으로 저소득층 세입자를 위한 임대주택 제공 등이다. (조합장 인터뷰 2018.01.16. 기반)

이에 서울시는 건폐율 및 층수완화, 소규모필지 개발, 주택개보수 신축지원 등에 대하여 실질적으로 해결될 수 있는 제도적 지원방안을 제시하였다. 자연경관지구(3층 12m, 건폐율30%)로 인해 소형필지 주택들은 개축에 한계가 있었지만, 특화(역사문화)경관지구로 변경함으로써 4층이하여 건폐율 적용 60%이하로 개발이 가능하도록 변경

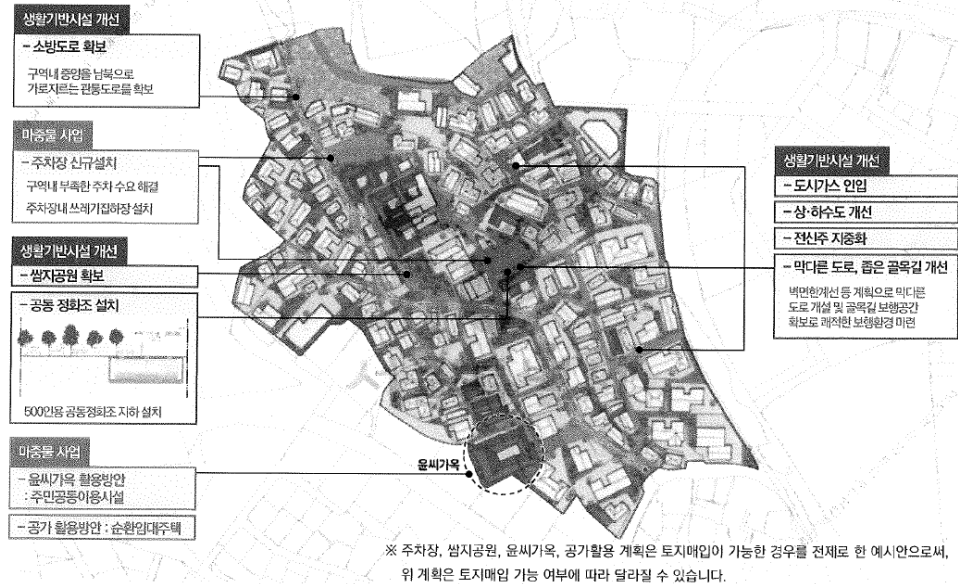


그림 29)서울시 측에서 작성 제시한 주거환경관리사업 계획안

제시하였다. 또한 소규모 필지에 대해서는 단독개발, 건축협정, 공동개발/자율주택정비사업 등의 다양한 개발방식 시뮬레이션을 통해 모델을 제시하였다. 또한 이들이 실제 가능해 질 수 있도록 리모델링 활성화구역 지정을 통해 기존연면적 30%에 대해 건축선과 일조사선 등 건축기준 적용을 완화하고, 차량출입금지구간 설정을 통해 주차장설치기준도 완화하는 방안을 제시하였다. 마지막으로 집수리 및 신축 공사비에 대한 융자지원과 주거개선 및 설계지원을 희망하는 세대에 공공건축가를 파견하여 개선방식을 직접 자문지원해주는 방안을 제시하였다. 조합측은 위의 제시안들에 대해 기존 주거환경개선사업(현지개발)과 비교하였을 때 실제 주거환경개선이 추진될 수 있음을 체감할 수 있는 방안으로 평가하였다.

그러나 여전히 이러한 내용에 대해 정책 또는 주관담당자 및 부서의 변경으로 추진이 결렬될 것을 우려하는 조합측은 공식적으로 위의 제시사안의 실천을 담보할 수 있는 공식화 절차<sup>46)</sup>를 요청하며 실질적 합의에 이르게 되었다. 이로써 옥인1구역 주택재개발조합은 직권해제 선정공고 거부처분 소송의 2심 공판을 진행 중 소를 취하하고 합의에 이르게 되었다. 조합관련 인사는 직권해제 소송을 진행하고 있었으나, 서울시측에

46) 서울시측이 각서를 작성할 수는 없으나 공문으로 입안을 할 수 있으며, 대외적으로 공식 선언이 가능할 것. 실제 갈등협력 상생 선언을 발표하였으며, 서울시에서 제공하기로 한 지원내용은 협의과정을 통해 예산집행의 현실성을 검토한 후 공문형식으로 제공됨.

표 49) 서울시와 합의 후 조합원에게 작성한 조합장의 글

출처: 옥인1구역 주택재개발사업 온라인 커뮤니티 게시 글(2018.5.30.)\_조합원께 올리는 서신

조합장입니다.

계절은 어김없이 봄의 길목에서 여름을 재촉하는 듯합니다.

그동안 조합을 믿고 업무에 적극 협조하여 주신 것에 먼저 감사의 말씀을 드리며, 최악의 조합 운영여건에서 사업 진척이 제대로 되지 않아서 소식을 자주 드리지 못한 점을 양해하여 주시기 바랍니다.

서울시가 재개발 구역지정에 대한 직권해제(2017.4)를 함에 따라, 총회 개최를 할 상황이 아니므로 본 서신으로 대체하고자 합니다.

조합은 그동안 조합운영이 어려운 상태에서도 재개발을 하기 위하여 행정소송을 진행하였고, 승소판결로 조합의 재개발추진에 잘못이 없음을 법원으로부터 인정받았으나, 서울시의 정책변경으로 우리 지역의 재개발은 곤란하고, 주거환경개선사업을 한다면, 서울시가 최대한 지원해서 아파트를 짓는 것에 버금가는 '살기좋은 옥인동 마을'을 만들어 주겠다는 제안이 있어 서울시와 10여차례 협의를 하면서 우리의 요구를 관철시키려는 노력으로 이제 어느정도 우리의 요구가 반영되었다고 판단되는 상황입니다.

특히 많은 조합원이 기다리다 지쳐서 이제는 재개발이 아니더라도 어떤 형태로든 결말이 나서 재산을 행사할 수 있고, 주거환경이 개선되었다면 좋겠다는 의사를 표명하고 계신 분들이 대다수인 것인 조합의 실정입니다.

조합은 그동안 구청을 상대방으로 하는 관리처분인가 거부처분 취소 소송, 조합설립인가 취소처분의 취소 소송에서 승소하였고, 사업시행계획 실효에 대한 소송도 고법까지 승소하여 대법원에 계류중입니다. 서울시를 상대로 한 직권 해제대상구역선정처분 취소 청구소송에서는 1심에서 승소하고 현재는 고법에서 재판이 진행중이며, 정비구역해제에 대한 집행정지 가처분신청은 대법원에서 승소하여 직권해제대상구역선정처분 취소 청구소송의 확정판결시까지 재개발조합의 지위를 확보하고 있습니다.

조합장은 첫째, 서울시의 정책변경으로 인한 직권해제는 대법원판결까지 지금부터 또 일년 내지 일년 반 이상을 기다려야 하고, 승소한다고 하더라도 재개발을 할 수 있는 상황이 아닌 것으로 판단하며(서울시에서는 현재 정책시행 의지가 확고함), 특히 조합 임원의 부재와 운영에 필요한 비용 문제 등으로 조합을 더 이상 운영할 수 있는 상황이 아닙니다. 둘째, 어느 것이 조합원을 위한 것인가를 판단할 때, 재개발보다 주거환경개선사업을 한다면 서울시에서 제일 살기좋은 마을을 만들어야 한다고 요청하여, 서울시도 이에 적극적인 의지를 보이고 있으며 주거환경개선사업을 위한 예산을 올해 2018년 56억원 포함하여 3개년에 걸쳐 200억원을 투입하겠다고 하는 등 구체적인 주거환경개선계획을 확정하고 있고, 재개발을 위해 대립산업으로부터 차입한 금원과 협력업체에 대한 미지급 비용을 포함한 매몰비용도 역사문화적인 이유로 직권해제된 지역임을 적용하여 종로구청에서 검증한 금원 전액을 보전해주어, 조합과 조합원에게 어떠한 부담도 없도록 하겠다고 합니다.

따라서 조합장은 지금 상황에서는 재개발전망이 불투명하고, 장기간의 시간을 요하는 상황에서 조합원의 재산권행사와 주거생활의 불편함을 감수하면서 계속 버티는 것보다는 이 기회에 주거환경개선을 서울시와 협조하여 적극적으로 추진해서 재개발에 버금가는 땅값, 집값이 상승하는 혜택이 있도록 하는 것이 더 좋은 것으로 생각합니다. 즉, 서울시와 조합이 모두 윈윈 하자는 것입니다.

그러나 일부 조합원이 서울시장에 바뀔 수 있으니 기다려보자는 의견도 있으나, 이 때는 매몰비용지원과 주거환경개선사업에 대한 지원도 보장받을 수 없으며 서로가 상처만 받게 될 것이고 조합운영이 불가능하여 하나의 목소리를 낼 수도 없습니다.

주거환경개선사업 추진시 구성되는 주민공동체에서 더 많은 요구조건을 제시하고, 힘을 합하면 정말 서울에서 가장 좋은 마을이 될 수 있다고 생각합니다. 많은 의견을 제시하여 주시면 참고하도록 하겠습니다.

...(이하생략)

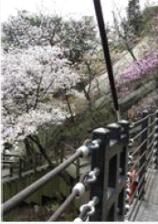
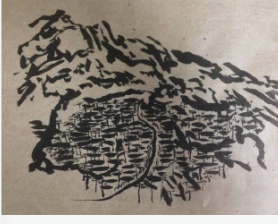


서 적극적으로 보상과 지원을 협의하기 시작하면서 소송을 협의를 위한 지렛대로 삼았다고 밝혔다. 조합측이 소송을 취하하고 협의에 이르게 된 사정은 서울시와 합의 후 조합원에게 남기는 조합장의 글을 통해 확인할 수 있다.

#### 4) 주민의 보존관리 가치인식 및 태도

옥인1구역이 직권해제 구역으로 선정 공고된 이후 진행된 소송에서는 서울시와 조합측에 계획안에 대한 협의보다는 주거환경관리사업으로의 전환에 대한 논의가 주를 이뤘다. 조합측은 주거환경관리사업으로 전환될 경우 최대한 옥인1구역의 실질적 주거환경 개선이 이뤄질 수 있는 지원내용에 협의의 관점을 맞추었다. 따라서 조합측의 지역에 대한 보존가치 인식이 어떻게 변화되었는지 구체적으로 확인할 수는 없다. 그러나 주거환경관리사업 계획안 작성을 위해 서울시에서 주관한 주민워크숍에 참여한 주민들의 발언을 통해 옥인1구역의 역사환경으로서의 가치인식을 일부 엿볼 수 있었다. 주민들은 옥인1구역을 역사환경으로서 인식하기 보다는 인왕산 경관의 아름다움과 인왕산과 조화로운 마을의 형상, 그리고 오래된 동네로서 고향으로서의 장소적 가치에 대한 의미부여를 확인할 수 있었다. 지역에 대한 애정을 기반으로 좋은 주거환경으로 변화되고, 오래도록 보존관리 되는 방향으로의 지향이 나타났다. 이러한 지역인식은 조합측에서도 지속적으로 이 지역의 입지적 특성을 들어 좋은 주거지라고 강조해온 태도에서 공통적으로 나타났다.

표 50) 서울시 주거환경관리사업 주민워크숍 참여 주민들의 옥인1구역에 대한 가치인식

 <p>"우리동네 인왕산 꽃길 너무 예뻐서 공유하고 싶었어요" - 천행자 님</p>	 <p>"유학을 마치고 옥인동에 살고 싶어 왔어요. 그때 이곳이 이런 동네가 되었으면 하고 연구에서 직접 그린 그림이에요." - 전예찬 님</p>	<p><b>마을 보존 관련</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고향 보존을 위해서, 정비하더라도 고향을 찾아올 수 있을 만큼만 변했으면 해요</li> <li>- 원주민들 많이 떠나고 옛날 지역공동체가 많이 사라져 안타깝네요</li> <li>- 도시재생에서는 마을의 현재 인구를 보존하는 것이 가장 중요하다고 생각해요.</li> </ul>
---	--	---

#### 5) 공공의 보존관리 가치인식 및 태도

직권해제 이전까지 서울시와 조합측은 한옥의 존치보존 및 활용이라는 대상과 방식의 문제, 인왕산과 조화로운 단지설계라는 계획적 접근의 차이를 이유로 협의하거나 소송을 벌였다. 따라서 옥인1구역 재개발사업을 중단해야 하는 보존의 당위, 즉 무엇을

왜 보존해야 하는지에 대해서 서울시와 종로구 측이 공식적으로 밝히지 않아왔다. 그러나 사업구역을 해제하는 사유로 역사문화가치의 보존 필요성을 들면서, 직권해제 선정구역 공고처분 취소 소송에서 옥인1구역의 역사문화가치에 대한 공식적인 해명이 필요한 상황이 되었다.

서울시 측에 석명신청을 통해 소명한 옥인1구역의 보존가치는 역사문화적으로 보존 가치가 필요하다고 인정되는 생활문화유산(한옥 16동, 송석원바위, 자재우물 등), 인왕산과 북촌, 경복궁 등 주변지역과 연계된 지역특성을 보존할 필요가 있다고 밝히고 있다. 즉, 옥인1구역은 내부의 한옥을 유지보존 하는 것이 중요한 게 아니라 인왕산과 북촌, 경복궁 등 주변지역과 연계된 입지적 특성과 구역 내외부에 위치한 역사적 유적 및 장소들로서 가치가 있음을 의미한다.

표 51) 서울시 측이 재판부 석명신청 답변서에 소명한 옥인1구역 보존가치

내용 출처: 직권해제 대상구역 선정처분 취소 소송 판결문 중 발췌(2017.12.21.)

---

피고 시장은 2017.6.19.자 답변서에 첨부된 '옥인동 소송관련 석명신청에 대한 답변'에서, 건축물 노후도, 주택접도율 등 물리적 현황을 기준으로 정비예정구역으로 지정된 후 물리적 요건만을 충족한 원고의 정비구역 신청에 의거 전면 철거형 정비구역으로 지정되었으나, 구역지정 이후 주민 50%이상의 재개발사업 해제(정비구역 해제) 요청과 경복궁 서측과 인왕산 사이에 위치한 옥인1구역은 윤덕영 가옥을 포함한 한옥 16동(건축자산), 송석원 바위(추사 김정희 글씨), 가재우물(가재 김정업 바위글씨) 등 역사문화적으로 보존가치가 필요하다고 인정되는 생활문화 유산이 다수 존재하고 있고, 인왕산의 자연경관과 북촌, 궁궐 등 주변지역과 연계된 지역특성을 보존할 필요성이 있는 것으로 인정됨에 따라 정비구역을 직권해제한 것으로, 이는 결국 도시정비법 제2조 제2항 나목의 주택재개발사업에서 마목의 주거환경관리사업으로 사업방식을 변경한 것이라며 이 사건 해제고시가 이 사건 조례 규정에 근거한 정당한 처분임을 주장한다. 그러나 구역지정 이후 주민 50%이상이 정비구역 해제를 요청하였다고 인정할만한 자료가 없고, 그밖의 주장사유는 ..... 이후 생략.

---

## 5.3 소결

### 5.3.1 옥인1구역 주택재개발사업의 과정적 특성

옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정 해석을 통해 다음과 같은 내용을 발견할 수 있었다.

#### 1) 정비사업 프로세스의 한정적 역사환경 관리

정비사업 프로세스 상에서 역사환경을 관리할 수 있는 절차적 도구는 부족했다. 정비사업 예정구역으로 지정되는 과정에서 판단기준은 전체 가옥 가운데 1/3 이상의 한옥 군집율을 나타내거나 문화재 주변지역으로 문화재보호법상 분류되어 지역의 지형적 특성과 역사성, 역사적 인물과 관련된 장소 및 주변 생활문화자원과 같은 최근 확대되어 나타나는 개념적 범위의 역사환경 관리할 수 있는 도구는 부재했다. 사업시행인가 준비과정에서 존재하는 문화재지표조사가 있긴 하지만, 이 역시 매장유물의 발견시 발굴조사 및 이전복원에 대한 대응을 전제로 이루어지기에, 지명유래 및 주변의 자연, 역사적 맥락에 대한 폭넓은 조사범위에도 불구하고 정비사업 과정에서 제시할 수 있는 의견은 한정적이었다.

#### 2) 보존관리 전환과정의 일방성

사업의 보존관리를 위한 전환과정에서 서울시는 ‘관리처분인가’의 인허가권과 ‘직권해제’라는 두 가지 절차적 도구를 사용하였다.

조합측은 행정소송을 제기하여 정비사업의 추진과정이 적합했다는 것을 법적으로 증명받았다. 관리처분인가 과정에서 거부사유로 제시되었던 ‘한옥의 존치 보존관리’가 이미 전면개발을 전제하여 정비구역지정과 사업시행인가 과정을 거쳤기에, 전혀 별개의 사유로 판단되었다. 직권해제를 위해 개정된 조례 항목 역시도 도시환경정비사업에서 역사환경 보존을 위해 직권해제하는 명분은 모법인 도시환경정비법의 위임범위에서 벗어나기에 무효로 판단되었다.

위 판결을 근거로 보면 역사환경 보존관리를 위한 접근이 허용 가능한 단계는 정비구역지정 이전이며, 역사문화환경에 대한 관리검토를 하는 단계는 사업시행인가 이후인 문화재지표조사 외에 부재했다. 따라서 관리처분인가 신청을 준비하는 사업의 보존관리로의 전환은 불가한 상황이었다.

그럼에도 불구하고 서울시는 관리처분인가의 인허가권에 의존, 처리를 지연하거나 반려

하는 방식으로 보존관리로의 전환을 유인하였다. 정비사업 프로세스에서 행정처리 기관이 사업의 추진을 거부할 경우, 조합측이 대처할 수 있는 방법은 부재했다. 주택재개발사업의 공식적인 절차 외에 소송, 계획안협의(갈등조정위원회, 서울시장면담)을 통한 논의 과정이 존재했으나, 소송은 조합측이 승소하더라도 사업의 관리권한이 있는 서울시와 종로구의 의지가 없을 경우, 사업재개의 방안이 되지 못하였다. 옥인1구역 재개발조합이 관리처분인가 거부처분 취소소송에서 대법원 판결까지 승소하였으나, 종로구와 서울시 측이 처리지연 후 재반려 하면서 또 다른 소송으로 이어져야 했다. 서울시와 조합측은 계획안에 대한 협의과정을 진행하였으며, 실무진 선에서 합의안을 도출한 바 있으나, 관리처분인가를 앞둔 상태에서 계획안을 변경하기 위해서는 심의, 특별구역지정, 조합총회 동의 등의 공식절차를 필요로 하며, 이 과정을 새롭게 거치면서 서울시측에서 제시한 지원내용을 담보할 방법은 부재했다.

결과적으로 서울시는 관리처분인가 과정에서 인허가권에 철저히 의존하여 보존관리로 전환을 유인하였으며, 이는 주민측에 일방적인 압력으로 작용하였다. 서울시 측이 적극적인 협의와 지원을 제시하기 시작한 시점은 직권해제 후였으며, 조합측은 실질적 논의를 거쳐 합의에 이를 수 있었다.

### 5.3.2 옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 특성

옥인1구역 주택재개발사업의 주체별 행위 분석을 통해 다음과 같은 내용을 발견할 수 있었다.

#### 1) 대내외 갈등으로 인한 주민들의 사업추진의지 약화

옥인1구역 주택재개발사업에 대한 주민들의 추진의지는 관리처분인가 신청과정에서의 개발분담금 상승, 반복되는 소송과 갈등으로 인한 피로감, 주거환경 악화, 사업지연으로 인한 추가비용 상승 부담 등으로 시간이 흐를수록 약화되었다.

#### 2) 이해관계 기반의 보존과 개발 갈등 발생

옥인1구역 주민들은 정비사업 추진과정과 전환과정에서 자산의 소유방식(가로변 대형 필지, 내부 소형필지)에 따라 개발방향 이견으로 분열되었으며, 사업전환과정에서 반대 주민들은 소송, 민원, 반대서명 등 적극적인 방식으로 반대운동을 펼쳤다. 사업추진과정에서 주민들은 단지의 고급화 계획과 사업성에 따른 합리적 계획 사이에 이견이 발생, 갈등하였

으며, 이는 사업전환과정에서 재개발 반대입장에 서는 주민그룹으로 변화하였다. 재개발 반대입장 주민들은 일대 보존을 주장하는 시민단체들과 함께 재개발 반대운동을 전개하기도 하였다. 재개발 반대입장의 주민들은 외연적으로는 서촌 한옥조성과 같은 역사환경 보존관리에 찬성하는 입장을 보였지만, 내연적으로는 재개발사업으로 발생하는 추가분담금으로 인한 경제적 가치저하보다 서촌의 개별자산 가치상승에 대한 편승욕구가 크게 작용하였다.

주민들은 사업의 전과정에서 지역에 대한 역사환경으로서의 가치를 높이 평가했지만, 이는 사업과 보존관리의 연동으로 이어지기 보다, 분리되어 인지되었다. 재개발사업을 추진하는 과정에서 역사환경에 대한 가치인식은 사업단지의 고급브랜드화와 마케팅 요소로 활용되었다면, 재개발사업을 반대하는 입장에서는 개별자산의 가치를 창출하는 기반으로 받아들여졌다.

### 3) 서울시장의 변경에 따른 옥인1구역에 대한 공공의 급격한 행정처리 태도변화

사업의 보존관리 전환과정에서 서울시와 종로구는 사업에 대하여 급격한 태도변화를 보였다.

사업의 추진과정에서 종로구의원, 지역구 국회의원 등은 개발사업 추진을 위해 규제완화와 사업성 확보를 위한 일에 호의적이었으며, 사업시행인가 직후 한옥의 이전복원 조건과 서촌 지구단위계획 작성 시기임에도 지역구 국회의원과 서울시장, 종로구청장 모두 조합의 규제완화 민원에 우호적 입장을 보였다.

그러나 서울시 보궐선거를 기점으로 옥인1구역의 한옥에 대한 입장은 이전복원에서 존치보존으로 강경해졌으며, 종로구청장은 앞서 규제완화에 우호적이던 태도에서 주거환경관리사업으로의 전환 입장으로 점차 변화하였다. 또한 계획안 협의를 위해 파견된 갈등조정관, 서울시 공공건축가 등이 적극적으로 계획안 협의에 나선 반면, 최종적으로는 받아들여지지 않아 지역의 보존관리에 강경한 입장이 유지되었다. 공공(서울시)은 도시정비조례 조항을 신설하여 옥인1구역을 직권해제 할 정도로 강력한 보존의지를 나타냈다.



## 6. 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환과정에 나타난 특성 해석

---

- 6.1 정치적 지형변화에 따른 보존관리 전환
- 6.2 한양도성 세계유산 등재 추진과 옥인1구역의  
보존관리 전환
- 6.3 옥인1구역 주택재개발사업의 역사환경 관리
- 6.4 역사환경 보존관리의 경제적 가치인식 변화





## 6.1 정치적 지형변화에 따른 보존관리 전환

### 6.1.1 정치적 지형변화에 따른 옥인1구역에 대한 행정처리 태도 변화

옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정에서 나타나는 가장 두드러진 특성은 관리처분인가 신청과정에서 공공의 행정처리 태도가 급격히 변화했다는 사실이다. 옥인1구역이 정비예정구역으로 지정되던 당시부터 정비구역 지정, 사업시행계획이 승인되기까지 옥인1구역의 전면철거에 의한 재개발은 사업추진주체와 관리주체 모두에게 공인된 사안이었다. 그러나 관리처분계획의 인가신청을 처리하는 과정에서 대상지 내부 한옥(윤씨가옥 및 일부 한옥)의 존치를 이유로 행정처리가 지연되기 시작하며 갈등을 빚게 된다.

관리처분인가 신청의 처리과정에서 한옥의 존치를 이유로 공공의 태도가 급변한 시기는 공교롭게도 2011년 서울특별시장 보궐선거에 의해 서울시장의 변경된 시기와 일치한다. 옥인1구역 조합측이 규제로 인한 사업성의 어려움을 들어 민원을 제기할 때마다 전임 시장L과 O는 실질적인 민원 해결로 이어지거나 적어도 긍정적인 답변 태도를 보여 왔다. 일례로 조합은 정비구역 지정과정에서 자연경관지구로서 적용되는 5층이라는 규모제한이 사업성의 큰 장애임을 들어, 임대주택 의무비율 규정에서 제외시켜 줄 것을 당시 서울시장에게 면담요청 및 탄원을 통해 주장하였으며, 이 탄원은 받아들여졌다.<sup>47)</sup> 또한 관리처분인가 신청을 준비하는 과정에서 불거진 건설경기침체와 그로 인한 사업성저하를 돌파하기 위해 옥인1구역 조합측은 당시의 서울시장, 종로구청장, 지역구 국회의원에게 충수규제를 높이규제로 완화해줄 것을 요청했고, 이들 모두 서민주거지로서 옥인1구역이 처한 개발상황의 어려움에 공감하고 규제완화에 노력할 것을 약속하였다.<sup>48)</sup>

반면 2011년10월 신임 서울시장 P가 당선되면서 옥인1구역에 대한 행정태도는 한옥의 보존관리를 이유로 관리처분인가 신청의 처리를 지연시키거나 반려처리할 정도로 급격히 변화되었고, 이는 훗날 옥인1구역에 파견되어 계획안 협의를 주도했던 서울시 갈등조정관의 설명을 통해 우연의 일치가 아니었음이 확인되었다. 옥인1구역에 파견되었던 서울시 갈등조정관은 조합과 주민들에게 계획안을 변경하게 된 상황의 배경설명으로 서울시장의 변경되면서 도시계획 정책적 기조가 달라졌고, 옥인1구역 내 한옥 자체의 가치보다 옥인동 지형과 마을 흔적을 남기는 것이 중요하기에 내부 한옥을 원위

47) 조합 이사회 회의록, 2006년7월20일 참조

48) 조합 이사회 회의록 2010년8월4일, 2010년11월26일 (민원 답변서)

치에 보존해야 하는 것으로 설명하였다.<sup>49)</sup>

실제 옥인1구역 주택재개발사업 진행과정에서 거쳤던 L시장, O시장, P시장은 정책적 기초에서 큰 차이가 존재했다. 특히 2011년 이후 서울시장이 되었던 P시장은 전임이었던 L과 O시장의 정책적 접근에 대해 지나치게 토건 중심이었다는 부정적인 견해를 보였으며, 이는 그가 보궐선거 준비과정에서 발표했던 정책공약을 통해서도 드러난다. 2011년10월9일 그가 선거과정에서 발표한 10대 정책공약 가운데 1)전임 시장들의 전시장 토건사업으로 인한 서울시 부채를 감축하기 위해 이들 사업을 재검토할 것, 2)재개발·재건축의 과속개발을 방지할 것, 3)뉴타운사업으로 인한 대단위 지구 주택밀실에 대해 속도조절을 할 것 등에서 그의 정책적 방향성과 의지를 읽을 수 있다.

P시장이 당선되면서 옥인1구역의 관리처분인가 신청에 대한 행정처리는 지연되었고, 당선 한달 후 진행된 인터넷매체와의 인터뷰에서 옥인1구역에 대한 입장을 직접 밝힌 것으로 보아 옥인1구역의 행정처리 지연에 그의 의지가 반영된 것임을 짐작할 수 있다. 당시 인터뷰에서 그는 옥인1구역이 겸재 정선의 그림에 나올 만큼 아름다운 지역인데 관리처분 단계까지 오게 된 데 대해 안타까워하며, 서울에 화려한 건물도 중요하지만 추억들이 골목마다 남아있게 보존해야 한다는 정책적 방향과 보존관리 의지를 피력했다<sup>50)</sup>. 유사시기에 다른 언론에서 작성된 기사에 따르면 P시장의 옥인1구역에 대

그림 30) 서울특별시시장 보궐선거 준비과정에서 제시한 P의 10대 정책공약

출처: 경향신문, 2011.10.9

추진 공약	주요 내용
희망동지프로젝트	공공임대주택 임기 중 8만호 공급, '전세보증금센터' 운영
배움터만들기	2014년까지 서울의 95만 초·중등 학생 무상급식 실시
좋은일자리만들기	청년일자리 사회투자기금 조성, 청년벤처기업 1만개 육성
지속가능생태도시	한강르네상스사업 등 불필요한 전시·토건성 사업 중단
안전한도시	상습침수지 하수관거 확대, 24시간 '응급콜' 신설
균형살림프로젝트	서울시 재정부채 임기 중 매년 10%씩 30%(약 7조원) 감축
창조서울만들기	시민 모두가 즐길 수 있는 문화공간 '동네예술창작소' 설치
열린시장2.0	시정을 공개하는 '서울정보소통센터' 설치, 현장 경청투어 정례화
여성희망프로젝트	직장맘 지원센터 설치, 여성폭력 제로 마을안전망 구축
복지우산프로젝트	시민생활 최저선 기준 확립, 장애인 콜택시·저상버스 단계적 확대

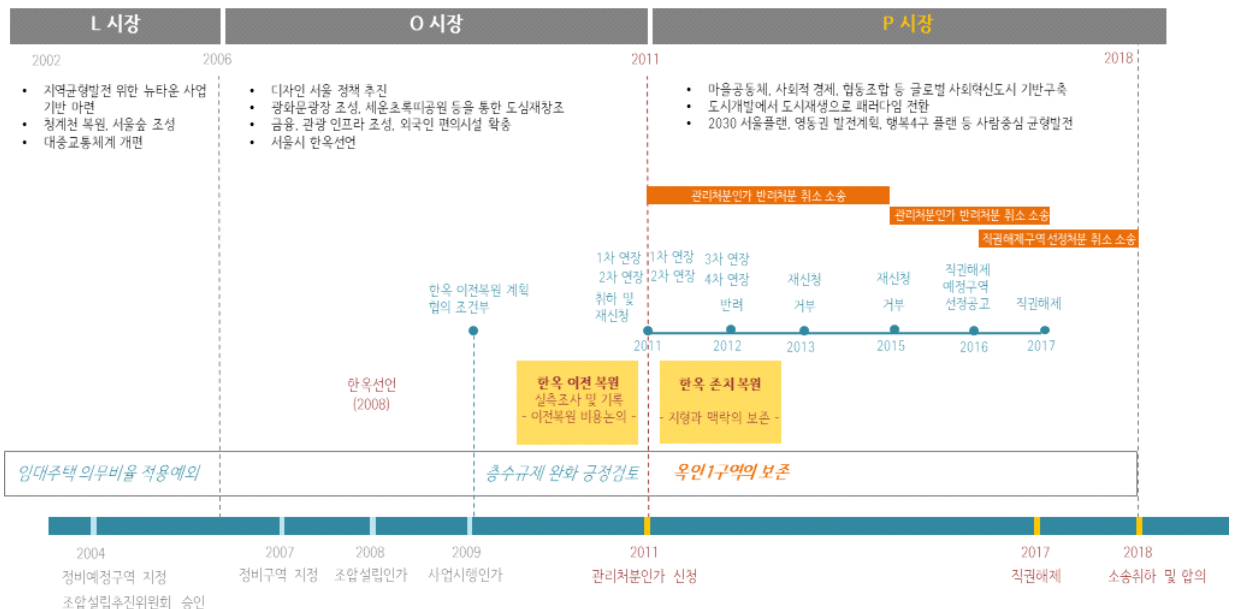
49) 2012년12월27일 조합 대의원의회의 갈등조정관 참석, 설명, 옥인1구역 조합 제16차 대의원회의 의사록

50) 김경년, 최고의 난제는 뉴타운...매일매일 고민, 2011.12.09., 오마이뉴스

한 보존관리 의지는 전문가 자문에 따른 것으로 판단된다. 당시 서울시 관계자의 인터뷰에 따르면 ‘옥인동의 경우 한옥 터를 보존해야 한다는 전문가의 의견에 따라 일단 보류처분을 내려놓은 것’<sup>51)</sup>이며, 추후 뉴타운 사업지구들과 함께 개별 사업장의 추진 상황에 따라 진행속도를 조절할 수 있는 기준에 대해 고민하고 있다고 밝혔다.

위의 사항들을 종합해 보면 옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리로 전환되게 된 시점과 유인은 서울시장의 변경과 유관하며, 서울시장의 뉴타운지구 등 주거지 재개발 사업에 대한 문제의식과 정책적 해결의지, 그리고 전문가의 옥인1구역 한옥 터 보존필요성 의견과 그에 대한 공감으로 사업진행에 유보적 입장이 나타난 것임을 알 수 있다.

그림 31) 옥인1구역 주택재개발사업에 대한 정책결정권자(시장)의 태도변화



51) 최윤아, 옥인동 사례로 본 박원순식 재개발 딜레마, 2011.12.15., 머니투데이

### 6.1.2 인허가 결정권에 따른 보존관리 전환과정

옥인1구역 주택재개발사업은 철거를 준비하는 과정에 있던 사업이었다. 관리처분인가 신청을 하기까지 2004년부터 거쳐야 했던 행정적 절차들은 옥인1구역 주택재개발사업의 정당성을 뒷받침 하는 것이기도 하다. 그러나 옥인1구역은 2017년 직권해제 되었으며, 2018년 조합측은 진행하던 소송을 취하하고 합의하게 된다. 이렇듯 마무리단계에 이른 사업이 보존관리로 전환되기까지의 과정 역시 주목할 필요가 있다.

옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리로 전환은 인허가결정을 통해 사업이 추진되는 행정처리 방식을 통해 진행되었다.

정치지형 변화에 따라 서울시 정책결정의 최종 수권자인 서울시장의 의지가 변화함에 따라 옥인1구역 주택재개발사업을 대하는 서울시 관련부서의 태도가 달라졌다. 또한 실질적으로 사업의 행정처리를 관할하고 인허가를 주관해 왔던 종로구청 역시 따르는 모습을 볼 수 있다. 옥인1구역 조합은 종로구청장에게 사업성 증가를 위한 민원을 제기하고 면담을 요청하곤 했으며, 그에 대한 종로구청장의 응답의 기록을 토대로 옥인1구역에 대한 구청장의 대응에 나타나는 변화를 확인할 수 있다. 사업에 협조적이던 초반과 달리, 관리처분인가 처리과정에서 점차 유보적 태도로 돌아섬을 확인할 수 있다. 이와 같이 정책의 최종결정권을 지니는 서울시장의 정책적 의지는 관련부서 및 기관의 태도변화로 이어졌다.

표 52) 종로구청장의 옥인1구역 주택재개발사업에 대한 태도 변화

날짜	조합측 민원내용	종로구청장의 대응
2010.8	자연경관지구의 층수규제가 이중규제이므로 규제완화 요청	옥인1구역 조합의 어려운 사정을 고려하여 조례개정을 서울시 에 건의.
2011.12	관리처분인가 처리지연 항의	재개발 시 주민들에게 도움 될 수 있도록 6층 상향문제 등 서울시와 논의 협조할 것.
2012.2	관리처분인가 처리지연 항의	주민에게 피해가지 않는 방안 찾도록 지시 갈등조정위원회와 협의하도록 논쟁 일임.
2013.5	사업시행인가 계획안 또는 갈등조정관과 협의 계획안의 처리	갈등조정관과 협의한 한옥보존 계획안 또는 주거환경관리사업 둘 중 하나로 택일 권유
2013.8	사업시행인가 계획안 또는 갈등조정관과 협의 계획안의 처리	주민 의견 단일화 되면 주거환경관리든 재개발이든 협조할 것

정치지형 변화가 행정처리 방식에 영향을 미치게 되면서, 실제 관리처분인가 신청 이후의 진행과정에서 옥인1구역 조합은 서울시 및 종로구청에서 제시한 조건에 맞춰 신청내용을 변경 보완하여 재신청하는 방식 외에 사업의 추진과정에서 의견을 제시하거나 조율할 수 있는 통로가 부재했다. 한옥의 존치보존을 이유로 처리지연이 반복되는 상황에 부당함을 느낀 옥인1구역 조합은 종로구청에서 요청한 관리처분인가 처리기간 연장신청을 거부하고, 이내 관리처분인가는 반려처리 되었다. 이후 관리처분인가 거부처분 취소 소송을 제기하여 1심부터 3심까지 승소판결을 받지만, 그 후 관리처분인가의 재신청에 대해서도 반려처리 되었다. 이내 조합측이 취할 수 있는 선택지는 다시금 처분의 취소를 구하는 소송을 제기하는 방법 외에는 없었다. 그리고 다시 시작된 소송과정 중, 서울시는 옥인1구역을 직권해제하기에 이른다.

조합측이 관리처분인가 처리지연 및 반려에 대해서 관리처분인가의 보완 재신청과 소송 외에 민원제거나 탄원서 제출 등의 대응을 취하기도 하였지만, 이는 실질적인 사업의 진행으로 이어지기 보다는 협의를 위해 노력하겠다는 등의 기조를 가진 답신을 얻는 데 그쳤다. 그밖에 갈등조정관, 서울시장 면담과 서울시 공공건축가 자문 등을 통해 내부한옥의 존치 보존계획안을 협의 작성도 이미 상당부분 진행된 관리처분인가 단계에서 새롭게 계획안을 변경하는 것은 거처야 할 절차가 많기도 할뿐더러 서울시측에서 제시한 지원내용의 보장 역시 담보할 방법이 부재해 늘 실천으로 이어지지 못하였다.

관리처분인가 거부처분 취소 소송과 함께 직권해제 선정처분 취소 소송 모두조합측이 승소하였다. 이는 곧 서울시측이 추진하는 옥인1구역의 보존관리 전환 과정이 주택재개발사업을 취급하는 도정법의 범주를 초과하는 무리한 진행임을 보여주는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 서울시는 그러한 힘이 있었고, 조합측은 소송 끝에 약화된 사업의 추진동력으로 인해 보존관리 전환과정에서 최대한의 지원을 얻는 것 외에 다른 선택지는 남아있지 않았다.

### 6.1.3 정치지형에 따라 달라진 옥인1구역의 보존가치와 정책적 적용변화

옥인1구역은 정책결정권자인 서울시장의 변화에 따라 서민주거, 노후불량 밀집주거로서 주택재개발사업의 대상지에서 겸재정선의 그림에 나올만큼 아름답고 유서깊은 장소로 변화되었다. 그리고 그에 따라 정책적 노선도 급격히 달라짐을 볼 수 있었다.

정책결정권자의 뜻에 따라 서울시 및 기초자치단체 관련부서가 동일한 방향으로 결정방향을 전환하였으며, 사업추진 과정에서 재개발사업의 모범 범위를 초과하는 무리를 하면서까지 전환을 가능케 했다. 그리고 이렇듯 위에서 내려오는 정책적 의지와 추진 흐름에 대하여 조합측이 취할 수 있는 방법은 매우 제한적이었고, 개선과 협의의 방향으로 이끌 수 있는 힘이 부족했다.

이와 같은 과정적 해석을 통해 옥인1구역에 대한 다음의 두 가지 특성을 발견할 수 있다.

첫째, 옥인1구역은 정책결정권자의 의지에 따라 불량주거 개선지가 될 수도, 보존관리를 필요로 하는 유서깊은 장소가 될 수 있다는 것이다. 그리고 그 의지에 영향을 받게 된다. 즉, 정책결정권자의 시각과 의지변화에 따라 정책적 변화의 진폭이 커질 수 있다는 것이다.

둘째, 옥인1구역이 실제로 두 가지 관점의 영역에 모두 포함되는 속성의 지역이라는 것이다. 역사적 가치가 존재하는 유서 깊은 장소이기도 한 동시에 노후불량 밀집주거지로서 환경개선을 필요로 하는 곳이기도 했다. 그리고 정책결정권자의 정책적 지향에 따라 한쪽 측면이 더욱 부각되어 나타나고, 관리가 이뤄졌다는 점이다.

## 6.2 한양도성 세계유산 등재 추진과 옥인1구역의 보존관리 전환

### 6.2.1 한양도성의 세계유산 등재 추진

한양도성의 세계유산등재는 2006년부터 문화재청의 제의로 추진되기 시작했으나 다소 지지부진했으며, 2011년 서울시장이 바뀌면서 적극적으로 본 궤도에 오르게 되었다. 당시 새롭게 당선되었던 P시장은 한양도성의 세계유산 등재에 매우 적극적인 태도를 보였으며, 2012년1월 직접 한양도성을 순성하고 관련된 정책 의견을 제시하며, 한양도성의 세계유산 등재 추진을 공식적으로 발표하였다. 그리고 한양도성은 바로 2012년 4월 잠정목록<sup>52)</sup>에 올랐다.

한양도성이 세계유산에 등재되기 위해서는 잠정목록으로 등록한 후 등재신청서를 작성하도록 되어있다. 잠정목록은 등재하고자 하는 유산과 등재하고자 하는 이유 및 타당성 등을 기재하는 것에 그친다면, 등재신청서는 세계유산으로서의 특별한 가치(OUV, Outstanding Universal Values)를 증빙하는 자료와 함께 보호관리계획서, 도면 및 사진집, 문헌자료 등의 보다 구체적인 내용들을 요구한다. 특히 보호관리계획서에는 등재 세계유산 및 주변환경(완충구역, Buffer Zone)에 대한 보호계획과 관리지침을 마련하고, 관련 법규의 정비 및 제정, 등재 세계유산에 대한 모니터링 체크리스트의 작성 및 시행을 포함하도록 되어있다. 따라서 세계유산에 등재되기 위해서는 한양도성의 주변환경(완충구역, Buffer Zone)의 설정과 관리가 중요했으며, 이와 관련한 연구 및 계획안이 다수 작성되어야 했다.

표 53) 한양도성과 주변관리 연구 및 수립 계획안

내용 출처: 「김영수, *한양도성의 유네스코 세계유산 등재를 위한 추진과정과 현안*, world and cities, vol.6」

시기	한양도성의 세계유산 등재 관련 연구 및 계획
2012	서울 한양도성 유네스코 세계유산 잠정목록 등재를 위한 학술연구
2012	한양도성 연접지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구
2012	서울 사대문안 역사문화도시 관리 기본계획
2013	유네스코 세계유산 등재를 위한 한양도성의 보존관리 및 활용 종합계획
2013	한양도성 성곽마을 조성 종합계획
2015	역사도심 기본계획

52) 잠정목록은 세계유산목록 등재를 희망하는 회원국들이 작성한 자국의 유산목록으로, 세계유산 등재신청 최소 1년 전에 대략적인 잠정목록을 세계유산센터에 제출하도록 되어있다.

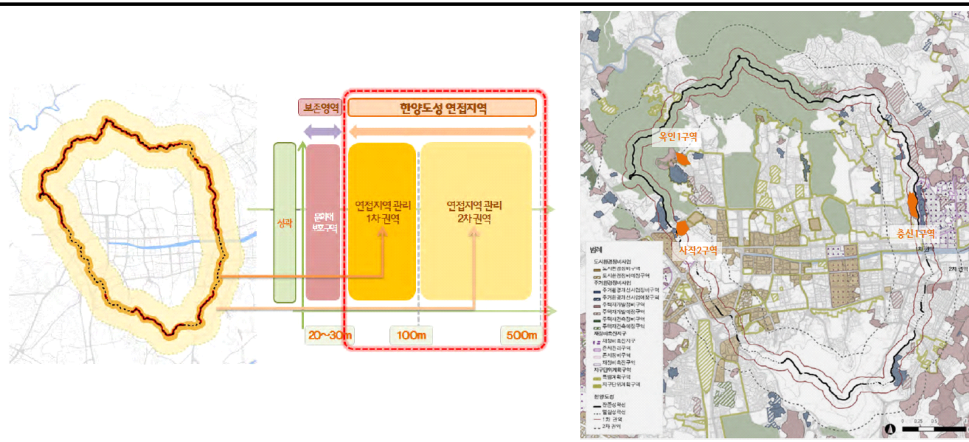


그림 32) 한양도성 연결지역 관리권역과 옥인1구역

그림 출처: 「서울연구원, 한양도성 연결지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구, 2013」로부터 발췌 제작됨

2012년 작성된 한양도성 연결지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구에 따르면 1차 관리권역으로 도성 100m 이내, 그리고 2차 관리권역으로 도성 500m 이내를 연결지역으로 설정하고 있음을 확인할 수 있다. 이 연구가 한양도성의 완충구역으로 정확하게 설정되었다고 볼 수는 없으나, 도성 주변부 관리의 방향성은 확인할 수 있다. 이 연구내용에서 발견할 수 있는 흥미로운 점은, 역사문화 보전을 이유로 직권해제 된 3개 대상지가 모두 한양도성 연결지역 관리권역에 포함되어 있다는 사실이다. 이는 사직2, 옥인1, 충신1지구의 직권해제가 한양도성 관리와 연관이 있음을 시사할 수 있다.

## 6.2.2 세계유산의 특수한 보존지위와 힘

세계유산은 국제차원에서 공인된 보존가치를 지니는 대상으로, 국가 및 지역차원에서 보존관리 되기도 하지만, 국제기구인 유네스코 산하의 세계유산위원회를 통한 관리의 대상이 되기도 한다. 그리고 이렇듯 특수한 보존지위는 종종 강력한 보존을 야기해왔다. 그 대표적인 사례로 ‘세운상가4구역 도시환경정비사업’과 ‘정릉6구역 주택재건축사업’을 들 수 있다.

‘세운상가4구역 도시환경정비사업’은 청계천복원과 연계하여 세운상가 일대를 세운초록띠 공원으로 변경하고 주변블록에 고층건물을 계획하는 사업이었다. 2004년부터 추진되기 시작한 위 사업은 국제현상설계공모, 재정비촉진지구로의 지정, 재정비촉진계획의 수립 등을 거쳐 2008년12월 세운1구역인 세운상가를 철거하였다. 또한 세운4구역은 도시건축 통합계획을 수립하면서 문화재자문을 병행하였기에, 문화재주변 양각규정 이외에도 종묘에 면한 건축물 높이를 55m이하로 계획하여 문화재심의가 통과될 것



으로 예측하여 사업을 진행하였다(변희영, 2017).<sup>53)</sup> 당시 세운4구역은 종묘로부터 약 170m 떨어진 곳에 위치하여 유산의 역사문화환경 보존지역에 포함되지 않았기에 문화재보호법상 규제의 대상이 아니었다(박재현, 2012).

그러나 2009년 시작된 문화재심의회는 종묘를 세계유산이 가지는 위상의 특수성에 맞춰 세계유산분과위원회를 신설하여 심의를 진행하였고(장은선, 2012), 종묘 내부에서 신축될 건축물이 조망됨에 따라 종묘유산에 미치는 시각적, 경관적 영향이 클 것이라는 예상을 근거로 들어 당초 122.3m의 높이를 75m까지 감소하게끔 하였다(변희영, 2017). 당시 문화재위원회는 독일의 드레스덴 엘베계곡<sup>54)</sup> 등을 예로 들어 건축물 높이를 낮추지 않을 경우 종묘의 세계문화유산 지위를 박탈당하게 될 것을 우려하며, 위원회의 뜻이 받아들여지지 않을 경우 유네스코 본부에 위기상황을 알리는 것을 검토하겠다는 주장을 펼치기도 하였다<sup>55)</sup>. 특히 종묘가 세계유산위원회에 등재 1995년 당시에는 완충구역 설정 기준이 부재했지만, 세운4구역 사업의 심의과정에서는 유산의 주변부 관리라는 근래의 세계유산 완충구역 기준을 적용하였다(박재현, 2012.; 장은선, 2012). 따라서 당시 일각에서는 세계유산 종묘의 가치를 보호할 수 있게 되었다며 환영하였지만, 일각에서는 특별심의회가 법적 근거가 없는 상태에서 세계유산에 대한 사회적 공감대로만 진행되었다는 비판도 제기되었다.(박재현, 2012)

세운상가 재정비촉진사업은 세운상가를 철거하고 주변구역을 통합개발하려는 사업이었기에, 기반시설 부담에 따른 용적률 상향이 사업성 확보에 필수적이었다. 그러나 건축물 높이가 대폭 감소하게 되면서, 사업성을 담보할 수 없게 되었다. 하지만 이미 당시 1개동은 철거된 상태였고, 주민보상 및 상가상인의 임시영업시설로의 이주대책이 이루어진 상황에서 2009년 세운4구역의 건축계획안은 무산되었다(변희영, 2017).

정릉6구역 재건축사업은 사업추진을 반대하는 주민들이 세계유산으로 지정된 정릉의 경관이 훼손된다는 이유로, 사업승인을 앞둔 상황에서 유네스코 세계유산위원회에 편

53) 당시 세운상가 재정비촉진사업이 2000년 도심부관리 기본계획에 따른 70m 높이제한에도 불구하고, 당시 L시장의 직권으로 20m 고도제한 완화 및 공공용지에 대한 높이 인센티브 등으로 규제완화를 허용한 것은 별론으로 하고, 본 장에서는 사업이 최종단계에서 세계유산이 지니는 특수한 보존지위로 인해 중단되는 상황에 초점을 맞춰 보고자 한다.

54) 독일 드레스덴 엘베계곡은 2004년 세계유산에 등재되었으나, 2009년 경관을 해치는 다리가 건설되었다는 이유로 등재 취소되었다.

55) 양효경, 문화재위 “종묘, 세계유산 취소 우려”, 2009.09.03., MBC뉴스

시기	내용
1982.4	세운상가 도심재개발구역 지정고시
2004.2	세운상가4구역 도시환경정비구역 지정고시(서울시)
2004.9	국제지명현상설계 당선작 선정
2005.5	서울시 도시계획위원회 자문
2006.6	도시건축공동위원회 심의
2006.10	세운재정비촉진지구 지정 고시
2006.12	ICOMOS 한국위원회(유네스코 한국위원회 자문기관) 권고문 발송(세운상가 일대를 높이 개발할 경우 중요 주변의 문화적 경관 훼손 염려, 신중히 검토할 것을 요청)
2007.7	도시재정비위원회 심의 -조건부가결
2007.7	세운재정비촉진계획(1단계구간) 결정고시
2008.7	도시재정비 소위원회 자문(1,2차)
2008.12	서울디자인위원회 외관디자인 사전자문
2008.12	환경영향평가 심의
2009.1	교통영향평가 심의
2009.2	도시재정비위원회 보고
2009.3	건축위원회 심의
2009.3	세운재정비촉진계획 결정 및 1단계 변경결정고시
2009.6	종로구 문화재위원회 자문
2009.6	현상변경 허가신청
2009.8	문화재청 문화재위원회 1차심의 (세계유산분과위원회 신설)
2009.9	문화재청 문화재위원회 2차심의
2010.4	문화재청 문화재위원회 3차심의

표54)세운4구역 도시환경정비사업 진행경과

출처: 「장은선, 서울 도심부 세계문화유산 주변지역 보존관리체계에 관한 연구, 2012.」에서 재구성

지를 보내게 되면서 사업이 전면 재검토된 사례이다. 당시 세계유산위원회는 국내 문화재청에 정릉6구역 사업의 위험에 대한 검토의견을 요청하게 되면서, 사업이 지연된 바 있다<sup>56)</sup>.

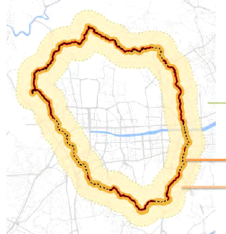

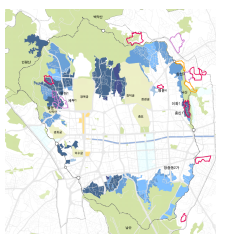
위 사례는 세계유산이 자체로서 지니는 상징성과 국제적으로 부여되는 보존지위로 인해, 국내의 도시계획 및 법적체계를 초월한 적용이 가능함을 보여준다. 등재된 세계유산이 지위박탈이라는 위협요소로 인해 개발사업을 억제하는 강력한 보존을 가능하게 한다면, 등재를 추진하는 잠재적 세계유산은 등재에 걸맞은 조건을 확보하기 위해 국내 현실을 다소 초월한 보존기준을 적용하게 될 가능성이 있다고 볼 수 있을 것이다.

56) 김신애, 정릉 재건축 바람: 정릉, 세계유산 등재 취소위기...왜?, 2012.07.16., 시사오늘

### 6.2.3 한양도성 세계유산 등재추진과 옥인1구역의 관계

옥인1구역은 2012년 한양도성 연접 주거지역으로서 제2 관리권역에 포함되어 직접적이지는 않지만 장기적으로는 관리를 필요로 하는 곳으로 설정되어 있었다. 2013년 작성된 한양도성 성곽마을 조성 종합계획의 범위에는 포함되지 않아, 한양도성과 직접적이 관련이 나타나지 않는 것처럼 보일 수 있으나, 이후 작성되는 2015년 역사도심 관리 기본계획에서 ‘한양도성 주변 성곽마을 계획’을 위해 옥인1구역을 장기적으로 해제 후 권역에 포함하는 내용을 담고 있었다. 이를 종합해 보면 옥인1구역은 한양도성 등재 추진을 위해 작성된 초기의 계획에서 완충구역으로서 관리권역으로 고려는 하였지만, 직접적으로 다루고 있지는 않았으며, 2015년 역사도심기본계획을 통해 결과적으로는 한양도성 등재추진을 위한 준비권역과 연계되어있음이 드러났다.

표55) 옥인1구역에 대한 한양도성 연접부 관리권역 포함 여부

한양도성 성곽마을 관련 계획 및 연구	공간적 범위	관리권역 및 내용	옥인1구역 포함 여부
한양도성 연접지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구(2013)		1차 관리권역: 도성으로부터 100m 2차 관리권역: 도성으로부터 500m	2차 관리권역에 포함
한양도성 성곽마을 조성 종합계획(2013)		9개 권역 22개 마을	제외
역사도심기본계획-한양도성 주변 성곽마을 만들기 추진 (2015)		성곽마을 조성 종합계획및 한옥지원사업과 연계  철거재개발에서 구역지정 해제 후 대안사업으로 추진	포함

이는 한양도성의 세계유산 등재추진이 옥인1구역을 보존관리로 전환하게 되는 계기가 되었는지는 확신할 수 없지만, 중국에는 한양도성 등재를 위한 관리범주에 포함되어 전환과정에 영향을 미쳤음을 추정할 수 있다.

## 6.3 옥인1구역 주택재개발사업의 역사환경 관리

### 6.3.1 사업추진과정에 나타난 역사환경 관리

옥인1구역 주택재개발사업의 추진과정에 나타난 역사환경에 대한 고려는 절차적으로도, 내용적으로도 한정적이었다.

사업을 추진하는 과정에서 사업 대상지에 대한 보존가치를 판단하고 역사환경적인 내용적 고려가 가능한 단계는 정비구역 지정 이전이다. 그러나 정비예정구역 지정 과정에서 한옥의 밀집여부(전체 건물 중 1/3이상), 문화재 관련여부의 물리적인 그리고 지정된 문화재에 한정적 검토로, 훗날 보존관리의 존치 사유가 되었던 윤씨가옥 및 기타 한옥군, 그리고 주변지역에 존재하는 다양한 생활문화자원(청취각, 송석원, 가재우물터 등)에 대한 고려가 이뤄지지하는 못하였다<sup>57)</sup>.

반면 전면적인 재개발에 따라 계획안이 확정된 상태에서 실시설계에 돌입하게 되는 사업시행계획 인가 단계에서 문화재지표조사를 통해 매장유물 및 문화재에 대한 사업의 영향 여부를 판단하는 과정을 거치게 된다. 문화재지표조사는 조사범위와 내용에 있어 지역의 역사적 유래로부터 지역내부 뿐만 아니라 주변지역 문화재에 이르기까지 다양한 역사환경에 대한 내용을 다루고 있다. 그러나 조사의 목적과 시기적 한계로 매장유물의 잠재가능성과 문화재에 대한 직접적인 피해가능성 여부에 한정하여 판단함으로써, 조사범위에 비해 지역의 보존관리나 계획내용에 영향을 미치지 않는 못하였다<sup>58)</sup>.

### 6.3.2 역사환경에 대한 적극적인 계획반영 시도와 수용의 부재

사업의 추진절차에서 역사환경을 고려하고 검토하는 절차적 특성이 위와 같다면, 사업의 추진주체인 조합측(계획업체 및 주민)이 적극적으로 지역자원을 고려하고 계획안에 반영하고자 하는 노력을 해도 긍정적으로 검토하고 장려할 수 있는 과정이 부재

57) 5장 구역지정 해제과정 논의 참조.

58) 5장 정비구역 지정과정 논의 참조.

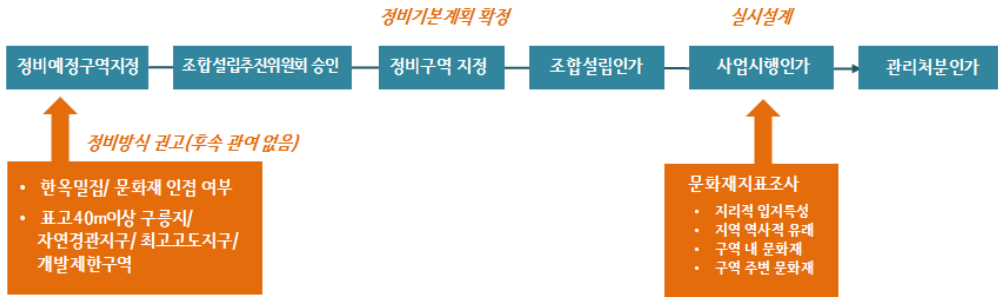


그림 33) 옥인1구역 주택재개발사업 추진과정에 나타난 역사환경 관리

옥인1구역은 조합설립 추진위원회가 구성되고 정비계획 수립을 위한 업체선정 과정에서 구역 내부에 위치한 한옥을 존치 활용하는 계획안을 제시한 지역의 유명 건축가 K의 업체를 선정하였다. 업체선정 후 정비계획안은 내부 한옥과 지역에 존재했다고 전해지는 옥류전을 재현하는 수변공간을 적극 활용하는 계획안으로 정비구역 지정신청을 하였다. 그러나 임대주택 및 소형평수 의무비율 배치에 대한 검토만 이뤄져서 보완 권고를 내렸을 뿐, 이들 자원의 활용에 대한 장려하는 검토 장치는 부재했다. 따라서 사업계획안이 작성을 거듭할수록 이들 자원을 고려한 계획내용은 삭제되거나 소극화 되는 방향으로 변화되었다.

주변지역인 체부1구역 정비예정구역에서 작성되었던 정비기본계획(안)과 사직2구역에서 작성되었던 사업시행인가계획(안)과 옥인1구역의 계획안을 비교해 보면, 건물의 규모와 단지배치 등에 있어 옥인1구역은 지역에 대한 고려를 조금이나마 더욱 적극적

표 56) 옥인1구역 정비기본계획 수립과정에 나타난 지역자원의 고려 변화

초기 정비기본계획 안 (정비구역지정과정)	중기 정비기본계획 안	정비구역 지정 확정 계획안

체부1구역	사직2구역	옥인1구역
		
지하1층, 지상 7층-12층 17개동, 592세대	지하3층, 지상12층, 철근콘크리트구조, 456세대	지하2층, 지상5층, 12개동, 300세대
고도지구	2종일반주거, 자연경관지구, 역사문화지구	2종일반주거지역, 자연경관지구, 일부 최고고도지구, 자연녹지지역(인왕산 공원)
2015년 5월 해제 예고	2016년 해제 예고	2016년 해제 예고

표 57) 옥인1구역과 주변 정비사업구역 계획안의 비교

으로 시도했음을 확인할 수 있다. 체부1구역, 사직2구역 모두 최대 12층 높이에 500세대 규모의 사업이나, 옥인1구역은 5층 높이에 300세대 규모의 사업이다. 또한 내부 지역자원에 대한 고려 및 단지배치 등이 옥인1구역은 지형과 인왕산과의 연계를 고려하여 작성되었으나, 체부1구역과 사직2구역은 그러한 고려 또는 시도가 보이지 않는다. 그럼에도 옥인1구역의 지역자원 및 특성에 대한 계획적 반영의 노력을 장려하고 보완할 수 있는 장치가 부재하여, 모두 동일한 아파트 재개발사업으로 치부되었다.

### 6.3.3 역사환경 관리범위 확대에 대한 관리방법의 부재

서울시는 옥인1구역의 윤씨가옥과 일부 한옥의 보존가치를 중심으로 가치를 인식하였지만, 직권해제처분 취소 소송과정에서 제시한 옥인1구역의 가치는 인왕산과 북촌, 경복궁 등지의 입지적 맥락과 특성, 그리고 서촌지역에 다양하게 존재하는 생활문화자원, 옥인1구역에 존재한다고 전해지는 역사적 장소 및 유적 등때문으로 밝힌 바 있다. 이는 도심부 노후주거지에서 존재할 수 있는 위의 역사환경 특성이 기존의 정비사업 프로세스 전혀 고려되거나 관리되지 못했다는 의미이기도 하다. 따져보면 이들은 물리적 실체가 확인되거나 구역 내부에 존재하는 것들이 아니기 때문에, 이러한 특성을 어떻게 해석하고 관리할 것인지에 대한 고려가 필요할 것이다.

## 6.4 보존관리의 경제적 가치인식 변화

### 6.4.1 옥인1구역의 보존관리 전환과정에서 나타난 주민 갈등 및 분열

옥인1구역 주택재개발사업 추진과정에서 주민들은 계획방향에 대한 이견으로 일부 갈등 및 분열이 나타나긴 했지만, 사업추진에 대한 의지로 통합되곤 하였다. 그러나 관리처분인가를 신청하는 과정에서는 조합이 서울시, 종로구 측과 대치하는 것과 별개로, 사업을 반대하는 내부 주민이 출현하여 갈등과 분열이 발생한 것을 볼 수 있다.

관리처분인가 신청 과정에서 주민들의 사업추진에 대한 의지가 변화되는 실질적 계기는 건설비용 및 추가분담금에 대한 산정내역이 제시되면서, 기존에 거주하던 주거와 동일한 규모로 분양을 받더라도 최소 2억원 이상을 추가로 필요로 한다는 사실을 알게 되면서 부터이다. 2008년 발생한 글로벌 금융위기와 그로인한 부동산 경기침체는 5층에 300세대 규모인 옥인1구역의 열악한 사업성을 더욱 악화시키는 조건이 되었고, 조합원을 제외하면 1층을 중심으로 하는 세대에 한정하여 일반분양이 가능한 형편이었다. 옥인1구역 조합은 이에 사업성 확보를 위해 6층으로 높여 세대수를 증가시키기 위한 노력을 시도하였으나, 내부 주민들 가운데 일부는 비상대책위원회를 결성하여 재개발사업 자체를 반대하기 시작하였다.

비상대책위원회는 사업추진과정에서 정비기본계획을 수립했던 지역 건축가 K를 필두로 정비계획 수립당시 고급화를 추구했던 주민들이 주축이 되어 활동하였다. 건축가 K는 사업시행인가 계획안이 정비기본계획 결정안과 차이가 크다는 점에서 비판을 시작했으나, 관리처분인가 신청과정에는 사업성 자체에 대한 의문을 제기하고 서울시의 지원을 받는 경복궁 서측 지구단위계획에 편승하는 것에 대해서도 고려하는 등 전면 재검토가 필요하다고 주장하였다. 비상대책위원회는 조합을 상대로 수차례의 소송을 제기하였고, 주민들의 반대서명을 받아 서울시, 종로구, 당시 조합과 소송을 진행 중이던 고등법원에 제출하는 등 적극적이었으며, 동시에 서촌을 보존하고자 하는 시민단체의 옥인1구역 보존 주장을 지지하면서 보존운동의 성격을 띄기도 하였다.

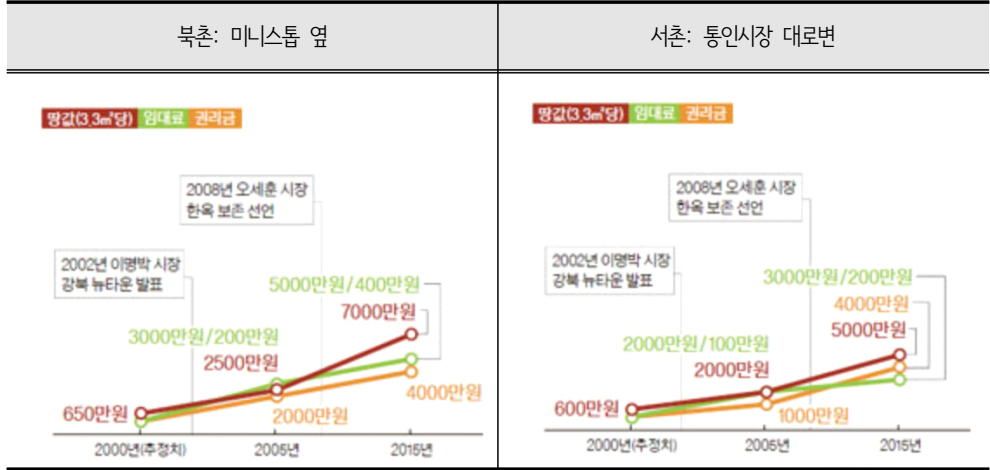
### 6.4.2 재개발사업과 보존관리 간 자산가치 상승률의 역전

비상대책위원회는 주로 가로에 면한 대형필지 주민들이 참여했으며, 접도율이 낮은 내부 소형필지 주민들은 전면철거에 의한 재개발을 지지하여 자산의 소유형태에 따라

의견이 갈리는 현상도 나타났다. 이는 비상대책위원회가 주민들을 설득하는 과정에 가장 전면에 등장하는 내용과도 결부될 수 있다. 비상대책위원회는 당시 부동산 경기침체로 인해 재개발사업의 추가분담금 상승과 미분양 사태 등을 문제시하는 동시에, 그러한 경기 상황 속에서도 북촌과 서촌지역의 급격한 부동산 가치 상승률을 근거로 사업의 부당함을 주장하고 개별자산으로서의 가치상승이 이익이 됨을 호소하였다.

실제 글로벌금융위기로 건설경기가 악화되던 시기였음에도 2008년 이후 북촌과 서촌지역 일대는 토지, 임대, 권리금 등 자산가치가 급격히 상승하였다. 먼 지역이 아닌 바로 인접한 지역의 가치상승률은 옥인1구역 주민들에게 큰 자극제가 되었다. 따라서 재개발사업에 찬성하고 사업추진을 관망하던 주민들도 차츰 비상대책위원회 측의 의견에 편승하는 기류가 형성되었다. 반면 내부 소형필지를 보유한 주민들은 공동주택 개발방식이 아닐 경우, 개별 재건축 자체가 어려운 여건이기에 조합측을 지지하는 비율이 높았다. 소유자산의 위치 및 규모에 따라 재개발사업에 대한 입장이 나뉘진 것이다.

표58) 북촌, 서촌지역 부동산 가치상승 변화 (서촌 통인시장 대로변)  
 자료: 부동산컨설팅 태광파트너스 출처: 중앙일보 2015.2.14. 기사 [현장 속으로] 서촌 삼청동 북촌... 달라진 경복궁 마을





#### 6.4.3 이해관계 갈등에서 비롯된 개발사업의 반대와 옥인1구역 보존

옥인1구역 주택재개발사업은 관리처분인가 신청 이전까지는 내부갈등이 존재하더라도 사업 자체를 위협할 만한 상황으로 확대되지는 않았다. 그러나 관리처분인가 신청 과정에서 경제적 이해관계에 이견이 발생하면서, 내부 주민들의 분열이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 개발사업을 반대하는 주민들은 서촌과 같은 자산가치 상승에 대한 기대, 재개발사업의 개별분담금에 대한 부담감과 당혹스러움, 그리고 조합의 사업 추진 일처리과정에 대한 불만 등 다양한 요인을 내포하고 있었다.

그러나 이들 주민의 사업 반대는 옥인1구역의 보존을 지지하는 시민단체의 주장과 서울시의 보존관리 의지와 일치함으로써, 결과적으로 보존을 위한 지지가 되었다. 즉, 순수한 보존의도에 따른 개발사업 반대가 아닌 이해관계의 상충으로 비롯된 것이더라도, 외연적으로는 보존을 지지하는 형태로 나타난 셈이 되었다.



## 7. 연구의 종합 및 결론

---

7.1 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리  
전환구조

7.2 옥인1구역 주택재개발사업에 나타난 도심부  
노후주거지의 보존관리 특성

7.3 연구의 의의 및 한계



## 7.1 옥인1구역 주택재개발사업의 보존관리 전환구조 (해석의 종합)

서울시는 최근 한양도성 내부지역을 역사문화중심으로 설정하고, 그 안에서 추진되고 있던 주거환경 정비사업구역인 사직2, 옥인1, 충신1지구를 역사문화가치의 보존을 이유로 직권해제 하였다. 특히 사직2구역과 옥인1구역은 사업시행승인까지 받은 후 관리처분인가를 준비하던 과정에서 중단된 것으로, 이미 시간과 경제적 비용이 상당부분 투입되었기에 사업추진 관계자 및 주민의 반발과 갈등, 경제적 손실이 뒤따를 수 밖에 없었다. 본 연구는 손실과 위험을 감수하면서까지 사업을 중단할 정도로 이들지역이 역사환경적으로 중요한 곳이라면, 왜 정비사업을 추진하던 과정에서는 이러한 측면이 부각되지 않은 채 일반적인 재개발사업으로 추진된 것인가에 대한 의문에서 출발하였다. 그리고 지금 이곳이 새롭게 역사적 가치를 주목받게 된 이유는 무엇인가를 밝히고자 하였다. 즉, 무엇이 철거를 앞둔 개발사업을 중단시켜야만 할 정도로 강력한 보존을 야기한 것인가의 답을 구하는 것을 본 연구의 목적으로 삼았다.

이를 위해 연구는 크게 다음의 두 가지 과정으로 진행되었다. 첫째, 옥인1구역 주택재개발사업의 추진을 중단시킬 정도로 강력한 보존이 나타나게 된 복합적인 유인을 사업의 과정을 통해 이해하는 것이다. 이를 위하여 사업의 추진과정과 그 안에서 나타나는 주체별 행위와 상관관계, 사업이 전환되게 되는 맥락을 고찰하였다. 둘째, 옥인1구역이라는 역사도심 노후주거지에서 나타나는 보존관리 특성을 앞서 진행된 옥인1구역의 보존관리 전환을 유인한 구조적 특성에 기반하여 도출하였다. 옥인1구역의 어떠한 특성이 정비사업과 보존관리를 혼재하게 만든 것인가의 관점 해석이 된다.

옥인1구역 주택재개발사업이 보존관리 사업으로 전환되도록 유인한 주된 과정적 특성은 다음과 같이 나타났다.

첫째, 옥인1구역 주택재개발사업을 중단시키고 보존관리로 전환하게 된 가장 강력하고 직접적인 배경은 정치적 지형변화에 따른 정책적 변화와 추진의지였다. 사업의 전개과정에서 옥인1구역에 대한 가치인식과 태도가 급변하게 되는 시기는 서울시 보궐선거로 인해 정비사업의 최종 결정권자인 시장이 변경되는 시기와 일치하는 것을 확인할 수 있었다. 정치지형의 변화는 기존에 추진되던 정책에 대한 문제의식에서 새로운 정책적 프레임을 야기하였고, 그에 대한 강한 추진의지로 이어졌다. 당시 새로 선임된 시장측이 지니던 강한 문제의식에는 정비사업 및 뉴타운 사업지구 과다지정으로 인해 표출된 사업부진 문제, 주거다양성 저하 문제, 지나친 토건 위주사업으로 인한 역사환

경 소멸에 대한 위기의식 등이 포함돼 있었다.

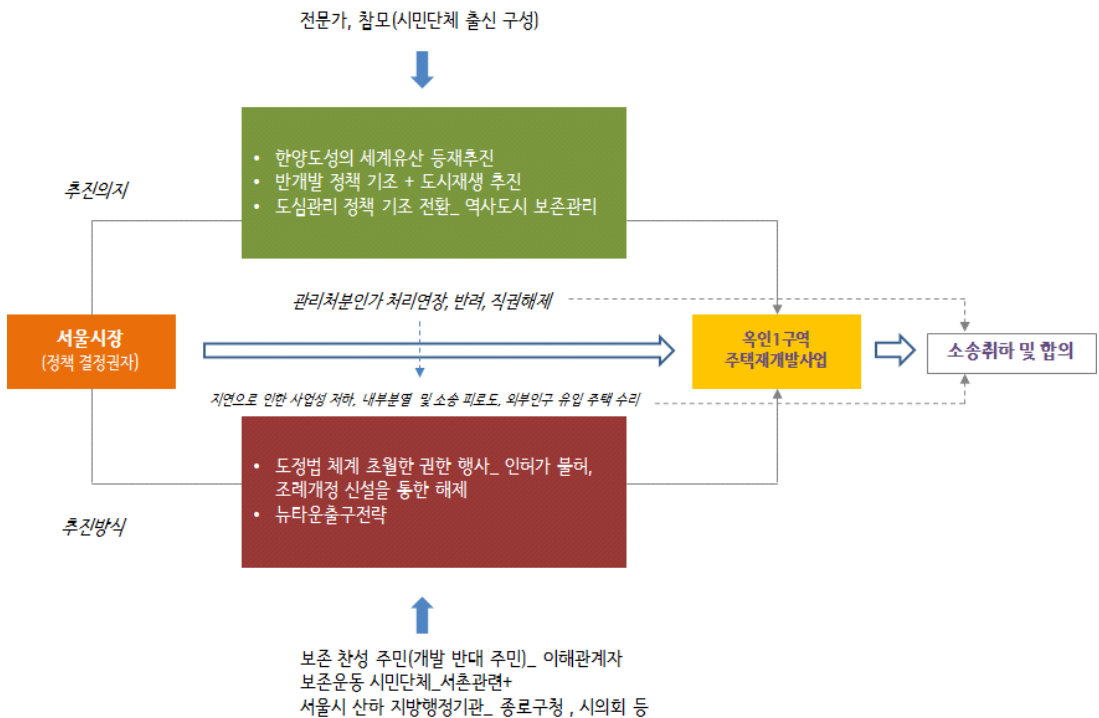
둘째, 변화된 관련 정책들은 옥인1구역을 보존관리 대상으로 재설정하고 강제하는 외연적 근거로 작용하였다. 대표적으로 주거환경 정비사업에 대한 문제의식과 해결을 위한 정책적 전환의지는 ‘뉴타운출구전략’을 통해 실행되었고, 옥인1구역의 보존관리 전환은 뉴타운출구전략과 흐름을 함께하였다. 동시에 서울 도심부에 대한 역사적 가치 인식은 한양도성의 세계유산등재 추진, 역사문화중심으로의 보존관리 계획 등을 통해 옥인1구역이 보존관리 주거로 재설정되는 정책적 적용범주가 되었다. 특히 한양도성 세계유산 등재추진은 유네스코(UNESCO)라는 국제기구에 의해 설정된 공식 일정에 맞춰 기준 및 조건들이 갖춰져야 했고, 세계유산이라는 지위가 갖는 명예로 인해 정책을 강제하는 동력으로 작용할 수 있었다. 옥인1구역은 한양도성의 세계유산 등재추진과 직간접적으로 결부되었으며, 훗날 작성되는 도심부관리 계획을 통해 결과적으로는 직접적인 관련 지역으로 확인되어 나타나게 된다.

셋째, 경제적 이해관계의 차이로 옥인1구역의 보존관리를 지지하는 주민그룹이 등장하였다. 내부 주민들의 경제적 이해관계에 따라 추구하는 바가 달라지는 계기는 크게 두 가지 사건에 기인하였다. 첫째, 2008년 글로벌 금융위기 발생으로 인한 건설경기 악화 및 부동산시장 침체이고, 둘째, 그럼에도 불구하고 옥인1구역과 인접한 지역인 북촌과 서촌지역 일대의 개별자산가치가 급등하게 됨에 따라 가로변 대형필지 소유 주민들을 중심으로 재개발사업에 대한 회의적 목소리가 높아졌다. 내부 소형필지 주민들과 가로변 대형필지 주민들이 자산소유 형태에 따라 재개발사업에 대한 입장이 갈리면서, 보존관리에 우호적인 주민들은 서울시와 보존을 주장하는 인근 시민단체들에 동조하게 되면서 내부 분열이 발생하게 되었다. 내부 주민의 보존관리에 대한 동조 주체들은 적극적으로 개발사업의 반대 여론을 형성하고, 외부의 보존운동 시민단체와 서울시의 보존관리 움직임에 대해 힘을 싣는 역할을 하게 되었다.

넷째, 정비사업 추진과정의 역사환경 해석 및 관리방식에 한계가 존재했다. 옥인1구역이 보존관리 대상으로 전환되는 배경에는 옥인1구역 내부 한옥 자체의 가치보다 옥인동 지형과 마을흔적, 주변의 다양한 생활문화유산, 지역의 입지적 특성 및 가치 등과 같이 다양한 고려에 입각한 것이었다. 그러나 정비사업이 추진되던 과정에서 이러한 옥인1구역의 특성이 고려될 수 있는 장치가 부재했다. 일정기준 이상의 한옥군집율을 충족시키거나 문화재 관련 법정구역으로 지정되지 않은 지역에 대해서는 역사환경으로서 검토될 수 있는 기준이나 관리의 근거가 없었다. 특히 옥인1구역은 지역 내 역사적

특성을 정비계획 수립과정에서 고려하고자 적극적으로 해석하고 반영하는 계획적 시도가 다른 유사지역과 차별화되어 나타나곤 했으나, 이를 긍정적으로 검토하고 수렴할 수 있는 절차적 도구가 부재했기에, 사업이 추진될수록 재개발사업의 수월한 추진과 사업성에 기반한 계획안으로 점차 변화됨을 볼 수 있었다.

그림 34) 옥인1구역 주택재개발사업 보존관리 전환과정



## 7.2 옥인1구역 주택재개발사업에 나타난 도심부 노후주거지의 보존특성

옥인1구역 주택재개발사업의 전개과정 해석을 통해 도심부 노후주거지로서 옥인1구역에 나타난 보존특성을 확인할 수 있었다.

첫째, 도심부노후주거지로서의 옥인1구역은 정책결정권자의 의지에 좌우될 수 있는 지역이었다. 물론 도시관리에 있어 정책결정권자의 영향이 미치지 않을 수는 없으나, 옥인1구역의 경우 정책결정권자가 어떻게 지역의 보존가치를 받아들이느냐에 따라 정비사업이 시급한 지역으로부터 반드시 보존해야 하는 지역으로 정책적 기조가 전환되어 전혀 다른 정책 및 사업의 전개가 진행되었다는 것이다.

둘째, 자산의 소유형태와 주민간 이해관계에 따라 보존과 개발을 동시에 요하는 지역이었다. 지역 자체에 대한 역사적 배경과 자원에 대한 보존의식보다는 자산의 소유형태가 어떠한 관리방식을 택하느냐에 따라 경제적 가치창출의 이해관계가 달라졌고, 이를 기반으로 보존과 개발의 지지세력이 나뉘었다. 경제적 이해관계를 함께할 당시에는 지역에 대해 보존가치를 인식하더라도, 이를 활용하여 개발사업의 이익에 기여하고자 하였다. 그러나 보존 여부에 따라 이해관계가 엇갈리면서 보존관리와 전면개발이 극명히 대립함을 볼 수 있었다.

셋째, 역사환경적 특성이 고려되지 않는 정비사업의 관리대상이었다. 열악한 주거환경으로 옥인1구역이 정비사업의 대상이 되었지만, 정비구역에 잠재된 역사적 특성이나 환경에 대한 해석과 관리를 위한 체계가 존재하지 않았다. 특히 보존관리를 위해 필요한 검토기준이 문화재 여부 및 한옥군집율과 같이 한정적이었고, 지역의 역사성에서 비롯되는 생활문화자원이나 주변환경으로부터 인지되는 역사적 맥락 등은 여타 다른 정비사업지구와 동일한 관리기준을 적용받았다.

위의 특성들을 종합하여 보면, 옥인1구역은 역사환경으로서 보존관리하기 애매한 정의되지 않은 정비사업의 관리대상이었고, 보존대상으로 확대되어 인지되어도 그에 걸맞은 어떠한 가치해석 및 관리기준, 체계 등이 부재했다. 따라서 내부 주민의 이해관계, 정책 결정권자인 서울시장의 변화에 따라 보존과 개발의 양극단을 오갈 수 있었다.

옥인1구역 주택재개발사업 사례는 일견 극단적으로 보존으로 전환된 사례였지만, 정책결정권자에 따라서는 극단적으로 개발이 가능할 수도 있었다는 의미로 읽힐 수도



있다. 주민의 이해관계, 정책결정권자의 가치관과 정책적 의지에 좌우되는 동안 관리처 분인가까지 사업추진과정에 투여되었던 시간적, 경제적 노력이 한순간에 부정되었고 이는 곧 주민들의 피해로 고스란히 이어지기도 하였다. 이렇듯 일관되지 않은 정책에 의해 피해를 방지하기 위해서라도, 옥인1구역과 같이 보존관리 대상으로서 위상이 높지 않은 도심부 노후주거지와 같은 지역에 대하여 어떻게 역사적 가치와 특성을 해석하고 관리할 것인가에 대한 학술적 정책적 논의가 구체적으로 필요할 것이다.

### 7.3 연구의 의의 및 한계

그동안 주거지 정비사업, 재생사업, 그리고 역사환경의 보존관리와 관련한 연구는 각각 분리되어 진행되어왔던 만큼, 보존과 개발이 복합적으로 일어나는 역사적 노후주거지의 관리를 심층적으로 다뤘다는 점에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있다. 특히 보존관리를 위해 세워진 정책이나 계획, 사업을 다루거나 재생을 위해 별도로 이뤄지는 개별 사업이 아니라, 정비사업의 대상지였던 곳이 보존관리의 대상으로 전환되는 과정을 14년에 걸친 사업 전체 과정에서 일어나는 배경, 과정, 행위를 통해 해석해 냈다는 점은, 역사적 증거자료로서도 충분한 의의를 지닌다. 그러나 특수한 단일 사례의 정성적 해석연구인 만큼 좀 더 다양한 사례를 통해 보완할 필요가 있으며, 사업과 정책적 필요에 의해 단편적으로 접근하는 것이 아니라 주거환경의 역사성을 체계적으로 해석하고 실질적으로 관리할 수 있는 계획적인 방안마련을 고려할 수 있는 후속연구가 이어져야 할 것이다.



## 참고문헌

### 1. 국내 참고문헌

- 강동진(1997) 경주 양동마을의 해석과 보전방법론 연구, 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문
- 강동진, 최동식(2002) 역사지구 개념 확대와 정립을 위한 기준, 국토계획, 37(4), 41-58
- 강동진, 이순자(2008) 도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석, 국토연구원
- 강동진(2013) 도시재생 관점에서의 도시유산 개념 정의에 관한 연구, 국토계획, 48(6), 253-267
- 강신택(2005) 한국행정학의 논리, 박영사
- 강신택(2014) 행정현상의 법칙적 설명과 해석적 설명, 세계행정학술회의(WCPA)
- 김현재(2017) 역사화 문화를 활용한 도시재생 사업 관련 핵심 이해당사자의 선호도 특성 연구: 한양도성 주변 성곽마을을 사례로, 건축대학교 석사논문
- 강홍빈(1986) 역사환경의 유지와 보존: 무엇을 어떻게 할 것인가, 도시문제 21(6) 33-41
- 강홍빈(1999) 서울 도심공간의 변화와 정책의 역사I-관리주의적 접근, 서울시정연구 7(1) 3-23.
- 권영상(2011) 면적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교연구, 대한건축학회, 27(4), 239-248
- 권은지(2018) 주민참여형 재생사업에서 주민협의체와 참여주민의 참여인식이 공동체활성화에 미치는 영향: 행촌권 성곽마을과 충신성곽마을 사례를 중심으로, 경기대학교 석사논문
- 김기호(2004), 도시 역사환경 보존-면적 보존을 중심으로, 건축역사연구13(4), 156-163
- 김기호(2006) 역사경관 관리에서 지방정부의 역할: 덴버시와 서울시의 비교, 국토계획 41(5) 131-146.
- 김덕영(2012), ‘막스베버’ 통합과학적 인식의 패러다임을 찾아서, 도서출판 길
- 김동우, 오세규 (2017), 국내 쇠퇴도시 주거지역 재생사업 추진전략 비교, 대한건축학회, 19(10, 99-106
- 김승범(2015) 서촌 방문자들의 경험 변화에 관한 블로그 텍스트 분석, 대한건축학회, 31(06)
- 김영수(2013), 서울 한양도성의 보존현황과 주변부 관리, 도시인문학연구, 5(1), 65-96
- 김영수(2013), 지도를 통해본 서울 한양도성 주변부 주거지 형성과 변화, 한국고지도연구, 5(1), 49-63
- 김용승(2016), 저층 노후주거지에 대한 새로운 도시재생 접근방법 제안, 대한건축학회, 32(12), 119-126
- 김유경(2014), 지역문화자산을 활용한 성곽마을 만들기 연구: 서울 행촌동을 중심으로, 인하대학교 석사논문
- 김유란 (2013) 서촌의 생활경관적 특성에 관한 연구, 서울시립대학교 석사학위논문
- 김제람·강동진, (2011) 역사환경 보전과 도시개발 간의 갈등구조 분석: 인천 배다리지역을 중심으로, 국토계획 46(2) 251-271.
- 대통령경호실(2007), 청와대와 주변 역사·문화유산
- 박인식(2013) 아파트 한국사회: 단지공화국에 갇힌 도시와 일상, 현암사, 서울.
- 박준영 외 3인(2012), 역사문화자원을 활용한 주거지 모델 개발, 토지주택연구원

배준호,전병권(2011) 서울시 옥인동 지역의 주거지 변화특성에 관한 연구, 대한건축학회, 27(3)143-151  
 서울시정개발연구원(2001) 서울20세기 공간변천사  
 서울시정개발연구원(2005) 서울북경동경의 역사문화보전정책  
 서울역사박물관(2010) 서촌: 역사경관 도시조직의 변화  
 서울역사박물관(2010) 서촌: 사람들의 삶과 일상  
 서울연구원(2016), 서울 역사도심 특성관리지구 실현방안  
 서울연구원(2013), 한양도성 연결지역 실태분석 및 합리적 관리방안 연구  
 서울특별시(2000), 서울 도심부 관리 기본계획  
 서울특별시(2004), 서울 도심부 발전계획  
 서울특별시 (2004), 2010 서울특별시 도시주거환경정비기본계획 (주택재개발사업 부문/ 주거환경개선사업 부문)  
 서울특별시 (2006) 2020 서울도시기본계획  
 서울특별시 (2012) 서울 한양도성의 세계유산적 가치, 서울 한양도성의 유네스코 세계유산 잠정목록 등재를 위한 학술대회  
 서울특별시 (2014), 2030 서울플랜 (서울도시기본계획)  
 서울특별시 (2015), 역사도심 기본계획  
 서울특별시 (2015) 2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획  
 송인호(1990) 도시형한옥의 유형연구, 서울대학교 박사학위논문  
 송인호 외(2006) 서울 북촌의 역사경관보전정책 변천에 따른 건축물 변화, 건축역사연구 15(3)  
 송희영 (2011) 서촌의 마을 만들기를 향한 두가지 관점 연구: '서촌'과 '세종마을', 마을 명칭 논쟁을 중심으로, 예술경영, 20, 121-146  
 신현준(2015) 오래된 서울에서 진정한 도시 동네(authentic village)만들기의 곤란- 서촌/ 세종마을의 젠트리피케이션 혹은 복합적 장소형성, 도시연구, 14-7-41  
 심경미, 차주영(2014), 건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한 정책 연구, 건축도시공간연구소  
 심영선(2014), 한양도성 인접 노후주거지의 지역자산을 활용한 통합적 재생방안 연구, 서울대학교 석사논문  
 안동만(1993) 역사도시에서의 역사환경 보전방안, 도시문제, 28(301), 20-36  
 안수정(2006) 인왕산 동쪽 기슭의 권력과 경관: 지적분석을 중심으로, 한국교원대 석사학위논문  
 안현찬(2014) 근린공간 거버넌스에 대한 제도주의적 분석, 서울대학교 박사학위논문  
 엄승용(2009) 갈등에서 조화로: 문화재 보존현장의 과제, 남한산성 문화관광산업단  
 윤서연(2016) '서촌' 역사문화환경 보전 계획과정, 서울대학교 박사학위논문  
 윤진영 (2013) 조선후기 서촌의 명소와 진경산수화의 재조명, 서울학연구 50, 59-107  
 원세용(2015) 도시 및 주거환경정비사업의 갈등유형 분석, 대한건축학회, 17(1), 67-74  
 이경아(2009) 서울시의 한옥 보전 및 진흥 정책, 건축 53(9), 12-15  
 이경찬(1999) 도시형 한옥 주거지의 접근공간의 형태학적 특성에 관한 연구, 국토계획 35(1), 7-16  
 이나영·안재섭(2014) 서울 서촌지역의 문화적 도시재생활동에 관한 연구, 한국도시지리학회지 17(1), 15-27  
 이소영(2011) 도심한옥밀집주거지역의 골목길 경관변화에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문

- 이선영, 남진(2015) 도시재생 수단으로서 지역자산의 의미와 활용실태 분석, 국토계획, 50(3), 123-151
- 이슬기(2013) 명승지정상의 갈등관리방안: 함양 용유담 사례를 중심으로, 문화재관리학 10, 39-89
- 이진향(2011) 서울 서촌의 역사문화환경에 관한 연구, 상명대학교 박사학위 논문
- 이화연, 황규홍(2009) 역사문화자원을 고려한 국내 주거단지 사례연구, 도시설계, 10(2), 5-24
- 이화연 (2018) 문화유산 보존을 위한 국제원칙의 경향과 특성, 건축학회, 34(3)
- 임은영 (2006) 역사환경을 고려한 주거환경 정비방안 연구: 종로구 누상동 누하동 사례 연구, 서울대학교 석사학위 논문
- 임희지(2013) 서촌지역 정책평가를 통한 향후 발전방안, 서울연구원
- 장옥연·김기호 (2003) 우리나라 역사환경 보존의 경향과 특성: 제도와 연구경향 변화를 중심으로, 도시설계 20(1), 21-37
- 장옥연 (2005) 소통과 협력을 통한 역사환경 보존 관리방법 연구: 서울 인사동과 북촌계획 사례, 서울시립대학교 박사학위 논문
- 장옥연(2012) 서울시 주거지정비의 역사, 견고싶은 도시만들기 시민연대, 견고싶은 도시, 70, 18-27
- 정석(2000) 마을단위계획 실현 기본방향(II):북촌가꾸기 사례연구, 서울시정개발연구원
- 정석(2009) 역사문화환경의 면적 보전제도 도입방안, 도시설계, 10(4), 233-248
- 정석(2012), 서울 한양도성의 보전관리체계 연구: 세계유산 등재기준 및 관리요건의 관점에서, 서울학연구, 48, 71-100
- 조광호, 이선영(2016) 문화적 장소특성 구축의 최근 동향 분석을 통한 원도심 재생방안 연구, 대한건축학회, 32(8), 123-130
- 조명래(2001), 근대문화유산의 보전을 위한 '정부-시민' 관계에 관한 연구, 지역사회개발연구 26(1), 187-200
- 조인숙(2007), 서울 북촌의 보존과 개발의 갈등, 건축 51(5), 28-36
- 진영호(2008), 서울 도심부의 역사적 도시형태 변화 유형과 특성, 서울대학교 박사학위 논문  
채미옥, 2012
- 채수진(2013), 지역의 시대별 정체성과 도시구성요소로서의 지역문화콘텐츠 연구: 서울 서촌지역을 중심으로, 건국대학교 석사학위 논문
- 채혜인(2012) 문화유산 국제보존원칙의 역사도시경관 개념에 의거한 도시보존 방향: 서울 서촌 사례로, 서울대학교 석사학위 논문
- 최성은·이희정(2014), 역사문화환경 보전계획에서의 거버넌스 특성 규명과 주체간 인식차이 연구: 서촌지역을 중심으로
- 최성태(2012) 주민중심의 주거지재생방향 연구, 성균관대학교 박사학위 논문
- 최셋별(2010), 서울 서촌의 문화지구 적용가능성에 관한 연구
- 최종현, 김창희(2013), 오래된 서울, 동하
- 최진환, 조준범(2002), 북촌한옥 보전제도의 특성과 한계에 관한 연구, 도시설계, 7(2), 21-37
- 최현재(2002)
- 태운재·박소현(2006), 도심역사지구의 로컬 거버넌스 형성 특성에 관한 연구: 북촌의 경우를 중심으로, 서울대학교 석사학위논문

## 2.국외 참고문헌

- Araoz G(2013) Conservation Philosophy and its Development: Changing Understanding of Authenticity and Significance. *Heritage & Society*, 6(2), 144–154.
- Bandarin and Van Oers (2012) *The Historic Urban Landscape managing heritage in an urban century*. John Wiley and Sons.
- Bandarin and Van Oers (2015) *Reconnecting the City: The Historic Urban Landscape Approach and the Future of Urban Heritage*. John Wiley & Sons.
- Caballero G (2014) Applying the HUL Assessment Framework to the singapore Botanic Gardens to Understand 'What is Heritage' and 'Why is important'. Cottbus, Germany: Brandenburg University of Cottbus –Senftenberg.
- Choay F(1969) *The modern city: planning in the 19th century*. New York: Braziller.
- Choay F(2001) *The Invention of the historic monument*. New York: Cambridge University Press.
- David C. Harvey(2001), Heritage Pasts and Heritage Presents: temporality, meaning and the scope of heritage studies, *International Journal of Heritage Studies*, 7(4) ,319–338
- De La Torre M(2002) *Assessing the values of cultural heritage: research report*. Getty Conservation Institute.
- Fairclough et al. (2008) *The Heritage Reader*. Routledge.
- Fairclough G(2013) Recalibrating Through 'Landscape'. *Landscapes*, 12(1), 7–12
- Florida R(2014) *The Rise of the Creative Class—Revisited: Revised and Expanded*. Basic Books
- Getty Conservation Institute(2010) *Historic Urban Environment Conservation Challenges and Priorities for Action Experts Meeting*, March 12–14, 2009. Historic Cities and Urban Settlements Initiative, Meeting report, Getty Conservation Institute.
- Goncalves(2007) Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent portuguese practice on integrated conservation. *City & Time*, Vol.3, No.2
- ICOMOS Australia (2013) *The Charter for Places of Cultural Significance*. ICOMOS Australia.
- Jukka Jokilehto(1998), International Trends in Historic Preservation: From Ancient Monuments to Living Cultures, *The Journal of Preservation Technology*, 29(3), 17–19
- Jukka Jokilehto(2009) Notes on the definition and safeguarding of HUL, *City & Time*, Vol4, No3, 2009, 41–51
- Larkham(2002) *Conservation and the City*, Routledge
- Lazrak F, Nijkamp P, Rietveld P, et al.(2013) The market value of cultural heritage in urban areas: an application of spatial hedonic pricing. *Journal of Geographical Systems*, 16(1), 89–114
- Marilena Vecco. (2010), A definition of cultural heritage: from tangible to Intangible, *Journal of Cultural Heritage*, 11(3), 321–324.

- Mason R(2008) Be Interested and Beware: Joining Economic Valuation Heritage Conservation. *International Journal of Heritage Studies*, 14(4), 303–318
- Mumford EP(2002) *CIAM Discourse on Urbanism 1928–1960*. MIT Press.
- Nassauer JI(2012) Landscape as medium and method for synthesis in urban ecological design. *Landscape and Urban Planning*, 106(3), 221–229.
- Pendlebury JR(2009) *Conservation in the Age of Consensus*. Routledge.
- Pendlebury J(2013) Conservation values, the authorised heritage discourse and the conservation–planning assemblage. *International Journal of Heritage Studies*, 19(7), 709–727.
- Pereira Roders A and Van Oers R (2014) Wedding cultural heritage and sustainable development: three years after. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 4(1), 2–15
- Sassen (2011) When Cities Become Strategic. *Architectural Design*, 81(3), 124–127
- Siravo(2011) Conservation Planning: The Road Less Traveled. *Conservation Perspectives*, The GCI Newsletter, 26(2)
- Sophia Labadi(2013) *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*. Rowman & Littlefield.
- Sophia Labadi, William Logan(2016) *Urban Heritage, Development and Sustainability*, Routledge
- UNESCO (2011) *Recommendation on the historic urban landscape*
- Van Oers R and Pereider Roders A(2014) Aligning agendas for sustainable development in the post 2015 world. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 4(2), 122–132
- Veldpaus L. & Pereira Roders(2013), *Urban Heritage: Putting the Past into the Future. The Historic Environment*, 4(1), 3–18
- Whitehand JWR(2012) Issues in Urban Morphology. *Urban Morphology*, 16(1), 55–65
- Yahaya Ahma. (2006). The Scope and Definitions of Heritage: From Tangible to Intangible, *International Journal of Heritage Studies*, 12(3), 292–300.





## Abstract

The Seoul Metropolitan Government recently set the internal area of Hanyang City Wall as the historical and cultural center, and resigned the Sa-jik 2, Ok-in1, and Chung-sin1 areas, which were being promoted in the residential redevelopment district, for the preservation of historical and cultural values. Particularly, since the resignation Sa-jik2 and the Ok-in1 areas were stopped after the project was approved, the time and economic costs have already been applied. Therefore, it was forced to follow the rebellion, conflict and economic loss of the people in charge of business associates and residents. This study started from the question of why it was promoted as a general redevelopment project if these areas were historically environmentally important enough to stop the business until the loss and the risk. And now I would like to elucidate the reason why this place is now attracting new historical value. In other words, the purpose of this study was to find out what caused strong conservation to stop the development project that was about to be demolished.

The research was largely divided into the following two processes. First, it is to interpret the complex causes that cause strong preservation enough to stop the redevelopment project of Ok-in1 District housing through the process. For this, the process of the project, the relationship with the behaviors by the subject appearing in it, and the context in which the business is transformed were reviewed. Second, the characteristics of conservation management appearing in Ok-in1 area as the old dwelling place in the historical center were derived based on the causes and characteristics revealed earlier. This is interpreted in terms of what characteristics of Ok-in 1 Zone have made the redevelopment project and conservation management confusing.

The main process characteristics that attracted the housing redevelopment project of Ok-in1 area to be converted into conservation management project were as follows.

First, the most powerful and immediate background for stopping the Ok-in1

redevelopment project and shifting to conservation management was the policy change and willingness to follow the change in political topography. The time when the value perception and attitude change of Ok-in1 area suddenly changed was confirmed to be consistent with the transition of mayor due to the election. The change of political terrain led to a new policy frame in the consciousness of the existing policy, and led to a strong will to do so. At the time, the newly elected mayor had a strong awareness of the problem, such as poor business performance due to the overhaul of Newtown district, the problem of dwelling diversity, and the sense of crisis about the extinction of the historic environment .

Second, the changed policies acted as an external basis for resetting and enforcing Ok-in1 area for conservation management. The policy change for resolving the problem of redevelopment was implemented through the 'Newtown Exit Strategy', and the conservation management transition of Ok-in1 area was also accompanied by the flow of Newtown exit strategy. At the same time, the recognition of the historical value of the Seoul city core has become a policy application category in which Ok-in 1 area is reset as a conservation management through the promotion of Hanyang City Wall registration as a World Heritage Site and Seoul Plan. In particular, in order to register Hanyang City Wall as a World Heritage site, it was necessary to prepare the criteria and conditions in accordance with the official schedule set by UNESCO, and the special status of World Heritage was the driving force for policy. Ok-in1 area was linked directly or indirectly with the promotion of Hanyang City's World Heritage inscription, and as a result, it will be identified as a directly related area as a result of the urban management plan to be created later.

Third, a group of residents supported the conservation of Ok-in1 district due to the difference of economic interests. The reasons for the pursuit of the economic interests of the inhabitants are largely attributed to two events. First, the construction market deteriorated and the real estate market stagnated due to the global financial crisis in 2008. Second, as the value of the individual assets of Bukchon and Seochon, which are adjacent to Ok-in1 area, surged, the residents of large road parcels became negative about the redevelopment project. As a result of

the small-scale parcel residents and the residents of the roads and large-scale parcels being separated according to the type of asset ownership, the people who are favorable to conservation management became involved with the neighboring NGOs claiming preservation. Residents supporting conservation and management actively formed opposition to development projects and played a role in strengthening civic groups and conservation movements in the city of Seoul.

Fourth, there was a limit to the historical environment interpretation and management method of the redevelopment project. The reason for the conversion of Ok-in1 area to conservation management was based on various considerations such as Ok-in topography and village trail, diverse cultural and heritage sites around the area, and the characteristics and value of the area.

However, in the course of the redevelopment project, there was no device that could consider the characteristics of the Ok-in1 area. There was no standard or management basis that could be considered as a historical environment for areas that meet the hanok rate above a certain standard or that were not designated as a legal area for cultural properties. Especially, the area of Ok-in 1 was actively interpreted and tried to incorporate historical characteristics into the plan unlike other regions, but there was no procedure to review and converge positively. Therefore, as the project is promoted, it can be seen that it is gradually changed into a proposal based on smooth business promotion and economic benefits.

The characteristics of conservation management appearing in Ok-in1 area as the old dwelling residence of the city can be summarized as follows. First, Ok-in 1 was a region that could be influenced by changes in political topography. Within the political topography, depending on how the decision maker accepts the value of the region, a completely different policy and business has been developed into an area that must be preserved from the urgent need of development. Second, it was a place where conservation and development were required at the same time according to the interests of residents. Based on changes in the interests of

economic value creation rather than recognition of the historical background and the conservation value of the resources of the region itself, the support forces of conservation and development were divided, resulting in a sharp confrontation between the inhabitants' internal conflicts. Third, the same management standards as other redevelopment project areas were applied regardless of the living culture resources or the surrounding environmental context that originated from the historical characteristics of the area.

Taking all these characteristics into account, Ok-in1 area is a vague redevelopment target not defined as a historical environment. It was also an area where there was no interpretation and management standard and system of management as an expanded historical environment. Thus, it can be seen that the two sides of conservation and development were able to move according to the change of the Seoul mayor who is the decision maker of the inhabitants' interests.

Although it is not a direct object of preservation management as cultural heritage as Okin 1 Zone, it does not understand how to relate the historical status of the area to the surrounding cultural resources, the cognitive context and characteristics of the urban center, and the historical symbolism that is not visible. It is the time when academic and policy debate on whether or not to manage it should be specifically needed.

**Keywords:** Urban Conservation, Historic city core, Ok-in dong, Conservation of historic environment, Old Housing Redevelopment

**Student Number:** 2009-30908